



**EFFECTIVIDAD DE LAS SANCIONES COMO  
MECANISMO CORRECTIVO:  
EL CASO DE LA SUPERINTENDENCIA DE  
ELECTRICIDAD Y COMBUSTIBLES**

Francisca Deramond Rifo  
Profesor Guía - Óscar Landerretche Gacitúa

Magister de Gobierno y Gerencia Pública  
UNIVERSIDAD DE CHILE  
2023

*A ti Felipe, por tu compañerismo incondicional y por siempre creer en mis capacidades y alentarme a ser mejor.*

*A mis padres, familia y amigas(os), por el entendimiento y la compañía incondicional durante todo este proceso.*

*A mi profesor guía por su disciplina y constancia.*

*Y a mis colegas de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, por su colaboración y compromiso con el fortalecimiento de la Institución.*

## **RESUMEN**

El Estado de Chile mantiene un rol regulador frente a diversas actividades económicas que llevan a cabo privados y que son de interés público, definiendo un margen de acción a aquellos que desarrollan dichas actividades para velar por el orden económico, sin embargo, las herramientas que actualmente tiene a disposición la administración del Estado para velar por el cumplimiento de las regulaciones no son suficientes para incentivar un comportamiento adecuado. La presente investigación busca indagar en las debilidades que presentan dichas herramientas, en particular, las sanciones aplicadas por las entidades fiscalizadoras frente a incumplimientos de actores inmersos en el marco regulatorio, tomando como caso la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, y las empresas de distribución eléctrica. Asimismo, se identificaron oportunidades de mejora para fortalecer la gestión Institucional de la Superintendencia, acercando e involucrando a la sociedad civil en la toma de decisiones, a partir del control ciudadano y el acceso a la información.

## **ABSTRACT**

The State of Chile has a regulatory role in relation to various economic activities carried out by private parties and which are of public interest, defining a margin of action to those who develop such activities to ensure economic order, however, the tools currently available to the State administration to ensure compliance with regulations are not sufficient to encourage proper behavior. This research seeks to investigate the weaknesses of these tools, in particular, the sanctions applied by the supervising entities in the event of non-compliance by actors immersed in the regulatory framework, taking as a case the Superintendence of Electricity and Fuels, and the electricity distribution companies. Opportunities for improvement were also identified to strengthen the institutional management of the Superintendency, bringing civil society closer and involving it in decision making, based on citizen control and access to information.

# Índice

<b>1. Antecedentes de la Investigación</b> .....	1
1.1 Introducción.....	1
1.2 Planteamiento del problema.....	2
<b>2. Marco Teórico</b> .....	5
2.1 Las entidades reguladoras o fiscalizadoras, desde la mirada de la teoría de la agencia y la gobernanza regulatoria. ....	5
2.2 Políticas regulatorias y Participación Ciudadana .....	9
2.3 Marco Legal .....	11
<b>3. Diseño Metodológico</b> .....	12
<b>4. Contexto de la Investigación</b> .....	16
4.1 El mercado de la distribución eléctrica: Un monopolio natural regulado. .	16
4.2 Definición y funciones de las Superintendencias .....	21
4.3 La Superintendencia de Electricidad y Combustibles .....	23
4.3.1 Marco legal y antecedentes generales .....	23
4.3.2 Monitoreo de la industria eléctrica: SAIDI y SAIFI .....	27
4.3.3 Tipos de fiscalizaciones realizadas por la SEC en el sector eléctrico.	28
4.3.4 Mecanismos de sanciones SEC .....	30
4.4 Participación Ciudadana en la SEC .....	32
4.5 Agenda Energética 2022 – 2026 .....	34
<b>5. Análisis y resultados</b> .....	35
5.1 Marco normativo y regulación vigente.....	35
5.1.1 De la normativa que regula el mercado de distribución eléctrica.....	35
5.1.2 De la normativa que crea y estructura a la SEC .....	38
5.1.3 Del sistema de sanciones de la SEC .....	39

5.2	Sanciones cursadas por la SEC a empresas de distribución 2017-2022 .	41
5.3	Participación ciudadana y acceso a la información: El control ciudadano	48
5.3.1	Consejos de la Sociedad Civil (COSOC).....	48
5.3.2	Acceso a la información pública .....	50
<b>6.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>52</b>
<b>7.</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>56</b>

## Lista de Tablas

Tabla N°1.....	19
Tabla N°2.....	25
Tabla N°3.....	26
Tabla N°4.....	45
Tabla N°5.....	46

## Lista de Gráficos

Gráfico N°1.....	43
Gráfico N°2.....	44
Gráfico N°3.....	47

# 1. Antecedentes de la Investigación

## 1.1 Introducción

Una variedad de organizaciones cumplen distintos roles y finalidades a la hora de provisionar bienes y servicios a la ciudadanía, pero como sabemos, actualmente la entrega de estos bienes y servicios, que son de interés público, también pueden ser suministrados por particulares o privados, debiendo el Estado cumplir, en esos casos, con un rol regulador y a la vez fiscalizador, a fin de asegurar o velar por una correcta y oportuna entrega de servicios, cumpliendo además con determinados estándares de calidad si así lo establece la normativa atingente.

Las denominadas entidades fiscalizadoras tienen como objetivo principal fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, y normas técnicas atingentes en un ámbito de acción específico (salud, educación, previsión social, energía, entre otros), teniendo dentro de sus facultades la capacidad sancionatoria, herramienta administrativa que busca el cambio de conducta en aquellos que son sancionados, a fin de dar cumplimiento a las disposiciones legales que se supervigilan.

Sin embargo, frente al objetivo que persigue dicha herramienta sancionatoria, se presentan ciertos cuestionamientos sobre la efectividad de los cambios de conducta que genera una sanción: ¿Son razonablemente efectivas estas herramientas para cambiar el comportamiento de aquellos privados que brindan bienes y servicios, pudiendo mejorar así la calidad de los servicios entregados? ¿Cuáles son las principales debilidades o trabas a las que se enfrentan estas sanciones? ¿Es una herramienta correctiva? Estas y otras interrogantes relacionadas se abordan en el presente trabajo de investigación, a partir del caso de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) en el ámbito de la distribución de energía eléctrica.

El motivo para llevar a cabo esta investigación es contribuir al mejoramiento y fortalecimiento de la gestión de las entidades fiscalizadoras generando un aporte al Servicio en cuestión, en primera instancia, y a las entidades fiscalizadoras en su conjunto, intentando determinar si esta herramienta administrativa es efectiva o

requiere de mejoras para promover cambios efectivos en el comportamiento de los proveedores de servicios.

## 1.2 Planteamiento del problema

El espíritu del principio de subsidiariedad plasmado en la Constitución Política de la República de Chile, vigente en la actualidad, tiene por objeto fomentar la participación de los actores privados en todos los ámbitos de la sociedad, limitando el accionar del Estado sólo a aquello que los privados no puedan realizar.<sup>1</sup> A partir de lo anterior, se originan mercados que brindan distintos servicios enmarcados en los rubros de educación, salud, previsión social, energía, obras públicas, entre otros.

Por su parte, el Ejecutivo se ve en la necesidad de fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las distintas disposiciones legales y/o normas técnicas que regulan la entrega de bienes y servicios en ámbitos específicos de acción, a través de entidades fiscalizadoras, las que a través de sus facultades reguladoras, fiscalizadoras y sancionatorias supervisan y buscan hacer efectivo el cumplimiento de las normas y regulaciones aplicables a aquellas empresas y entidades reguladas. Sin herramientas sancionatorias se debilitan los procesos de fiscalización y, sin fiscalización la función reguladora podría verse comprometida o perder sustento.

Actualmente, las entidades que cumplen un rol de fiscalización en la administración del Estado ascienden a un total de 16 Instituciones<sup>2</sup>, no obstante, aquellas que se denominan como “Superintendencias” alcanzan un total de 11 entidades, detalladas a continuación, incluyendo el año en que fueron creadas, en varios casos a partir de entidades fiscalizadores que se transformaron o fusionaron y hoy ya no existen:

- 1) Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO, 1954)
- 2) Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC, 1985)

---

<sup>1</sup> Explicación basada en la definición que entrega el sitio web Diario Constitucional <https://www.diarioconstitucional.cl/temas-civicos/estado-subsidiario/>

<sup>2</sup> En base a lo detallado en “Organigrama de la Administración del Estado” elaborado por Contraloría General de la República.



- 3) Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS, 1990)
- 4) Superintendencia de Salud (SuperSalud, 2005)
- 5) Superintendencia de Casinos de Juego (SCJ, 2005)
- 6) Superintendencia de Pensiones (SP, 2008)
- 7) Superintendencia del Medio Ambiente (SMA, 2010)
- 8) Superintendencia de Educación (SEE, 2012)
- 9) Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR, 2014)
- 10) Comisión para el Mercado Financiero<sup>3</sup> (2018)
- 11) Superintendencia de Educación Superior (SES, 2018)

Estas Instituciones corresponden en su mayoría a Servicios descentralizados funcionalmente, con personalidad jurídica propia y que se relacionan con el Presidente de la República a través de los Ministerios sectoriales correspondientes, teniendo como principal objetivo, fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de la legislación vigente y la normativa que regula los distintos ámbitos de acción.

En relación con lo descrito anteriormente, esta investigación atenderá el caso particular de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), creada a través de la Ley N°18.410 del año 1985, sucesora de la “Inspección Técnica de Empresas y Servicios Eléctricos”. Su misión es supervigilar la entrega de productos y servicios energéticos de acuerdo con los estándares de seguridad y calidad que establece normativa vigente, a través de sus facultades fiscalizadoras. A partir de lo anterior, el accionar de la SEC se vuelve aún más determinante para poner a disposición de la ciudadanía servicios de calidad, o en su defecto, generar las instancias necesarias que respalden los derechos de los usuarios y usuarias que ven interrumpida la entrega de servicios considerados como básicos, a través de la aplicación de sanciones administrativas.

En esa misma línea, la ley 18.410 de 1985 y sus modificaciones, establece en su título IV el sistema sancionatorio de la SEC, definiendo los niveles de criticidad

---

<sup>3</sup> Se considera dentro del universo definido como “Superintendencias” ya que, a partir de su creación, el año 2018 dicha entidad reemplaza a la Superintendencias de Valores y Seguros y, a partir del año 2019 absorbe a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, conformando así el actual ente regulador y supervisor financiero de Chile

de una infracción, los tipos de sanciones que se podrán aplicar y qué circunstancias se considerarán para determinar la aplicación de una sanción. Este mecanismo abre la posibilidad de corregir el comportamiento errado de aquellos sectores fiscalizados por la SEC que infringen la normativa específica atingente, y por ello el estudio se pregunta si dichas penalizaciones generan un incentivo a que los privados que entregan servicios, en particular en el ámbito de la distribución eléctrica, lo piensen dos veces antes de infringir la norma, y si las atribuciones sancionatorias que tiene la SEC se utilizan de manera correcta y efectiva para promover el cumplimiento del marco regulatorio.

Muchas veces la aplicación de la sanción es marginal en relación con los niveles de utilidad de empresas o privados sancionados, siendo insuficiente, en esos casos, el accionar sancionatorio de la SEC. Es por esto que la afirmación de la presente investigación se centra en que las sanciones cursadas por la SEC no tienen un efecto correctivo sobre las grandes empresas sancionadas y, en consecuencia, las malas prácticas e infracciones a la normativa se reiteran en el tiempo, afirmando también que se requieren mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación que permitan corregir esta ineficiencia.

### **Objetivo General**

Determinar si el sistema sancionatorio implementado por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) es suficientemente efectivo como mecanismo correctivo frente a conductas de entes privados regulados que infringen el marco normativo y legal que fiscaliza la SEC, en particular en el ámbito de la distribución eléctrica.

### **Objetivos Específicos**

- Conocer el sistema sancionatorio de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, a partir de sus disposiciones reglamentarias y procesos de fiscalización.
- Analizar las sanciones cursadas por la SEC durante el periodo 2017 – 2022 a las empresas de distribución eléctrica.

- Determinar las principales causas que originan el incumplimiento de las grandes empresas de distribución eléctrica que entregan servicios en el ámbito de la energía y cuál es la capacidad de acción que tiene la SEC frente a dichos incumplimientos.

### **Tipo de investigación**

Esta investigación tendrá un alcance temporal seccional de seis años, a fin de analizar el comportamiento de las empresas de distribución eléctrica sancionadas durante el periodo 2017 – 2022 y conocer su nivel de reincidencia. La presente investigación indaga en cuáles son las principales causas que motivan el incumplimiento reiterado de empresas de distribución afectas a la fiscalización y supervigilancia de la SEC. Para esto, se pretende utilizar fuentes de información mixtas, primarias y secundarias. El enfoque metodológico a utilizar será principalmente cualitativo, no obstante, también se considerará el uso de herramientas cuantitativas complementarias.

Por último, señalar que las principales variables a considerar en esta investigación dicen relación con las sanciones cursadas por la SEC durante el periodo 2017 – 2022, particularmente en lo referido a la distribución eléctrica, además de las empresas que fueron sancionadas, el estado de tramitación de las sanciones y los respectivos recursos de reposición interpuestos por los sancionados, en los casos que corresponda.

## **2. Marco Teórico**

### **2.1 Las entidades reguladoras o fiscalizadoras, desde la mirada de la teoría de la agencia y la gobernanza regulatoria.**

Una gran cantidad de servicios que son de interés de la ciudadanía actualmente son producidos y ofertados por privados, situación que genera la necesidad de velar, estatalmente, por el bienestar de la ciudadanía mediante el establecimiento de regulaciones que permitan el “ordenamiento” de los distintos

mercados cuando estos presentan fallas, tales como la existencia de monopolios, externalidades negativas, asimetrías de información y altos costos de transacción que limitan la posibilidad de corregir las fallas de mercado a través de negociaciones entre privados.

Un ejemplo de ello es el sector de la energía, en donde las medidas de regulación se ejecutan en los segmentos donde típicamente existen condiciones de monopolio natural y, por ende, no es posible un desempeño competitivo. En consecuencia, los organismos reguladores se encargan de establecer límites para las rentabilidades de las empresas que actúan en estas industrias, aplicándolos a la distribución y transmisión eléctrica en particular. (García N. , 2020, pág. 2)

Es así como, por una parte, el sector privado actúa como el encargado de la generación, transmisión y distribución de electricidad, mientras el Estado se encarga de proponer, discutir, aprobar e implementar y asegurar el cumplimiento adecuado de las distintas disposiciones legales y normativas, permitiendo así un ordenamiento de la actividad económica. Sin embargo, en ambos sectores -público y privado- pueden existir relaciones de poder que podrían desvirtuar los incentivos puestos en concretar los objetivos que el Estado persigue. Lo anterior, es un claro ejemplo de la teoría de la agencia aplicada a la gestión pública.

A grandes rasgos, la teoría de la agencia sostiene que en la relación entre un principal -quien tiene a disposición un nivel de poder económico/político/social para llevar a cabo actividades económicas-, y un agente -el cual es mandatado por el principal y encargado de promover la concreción de objetivos que persigue el principal-, existen asimetrías de información entre ambos, ya que el agente administra información certera y precisa, lo cual genera la posibilidad de que busque maximizar sus propios intereses, si sus intereses difieren de los encomendados por el principal.

Ahora bien, para efectos de este trabajo de investigación, la teoría de la agencia la entenderemos aplicada a la gestión pública, que tiene como objeto “promover la justicia entre ciudadanos” (Caamaño, 2006, pág. 193), y será representada a partir de las relaciones de poder existentes entre el Estado, las entidades reguladoras o fiscalizadoras, y las empresas de distribución eléctricas,

afectas a las regulaciones. A partir de lo anterior, es importante señalar que la teoría de la agencia tiene múltiples perspectivas para determinar relaciones entre principales y agentes, las que serán detalladas a continuación.

En lo que respecta al sector público y a la fiscalización, el principal correspondería al Gobierno y las entidades fiscalizadoras, serían los agentes, quienes tienen como mandato supervisar y regular el cumplimiento de las políticas y regulaciones gubernamentales de las empresas reguladas. No obstante, las entidades fiscalizadoras pueden verse capturadas por los intereses particulares que persiguen las empresas que supervigilan, poniendo en jaque los objetivos perseguidos por el Gobierno y, en definitiva, por la ciudadanía. A su vez, el Gobierno es mandatado por la ciudadanía, la cual es el principal del cual el Gobierno es agente.

A la vez, en el marco de la regulación, las entidades fiscalizadoras también actúan como principal debido a su función reguladora, mientras que los agentes corresponden a las empresas privadas, en este caso, las empresas de distribución eléctrica. Quien regula puede actuar haciendo primar sus intereses particulares por sobre el interés común, mientras que el regulado puede actuar en beneficio propio y no cumplir adecuadamente con las regulaciones a las que se encuentre afecto. Por lo anterior, Przeworski señala que:

“La intervención estatal puede ser superior a la no intervención cuando el diseño Institucional permite a los gobiernos intervenir en la economía: cuando los gobiernos tienen información sobre los agentes privados, cuando tienen instrumentos legales o fiscales para regular, y cuando el marco institucional permite compromisos creíbles.” (Przeworski, 2015, pág. 414).

No obstante, Przeworski (2015) también señala que la empresa “regulada tiene información acerca de algunas de sus condiciones, como sus costos de producción o la demanda para sus productos, que es superior a la información disponible para el gobierno.” (Przeworski, 2015, pág. 409).

Una situación similar ocurre en el sector privado, el cual tiene un principal que son los propietarios o accionistas y un Directorio que actúa mandatado como agente, aunque el Directorio también se convierte en principal y las empresas

individuales integrantes de un conglomerado o las divisiones y gerencias de una empresa específica y sus subdivisiones y subgerencias actúan como agentes, las cuales tienen a disposición una cantidad mucho mayor de información que el principal, aprovechando las asimetrías de información que puedan generar conflictos en las relaciones de subordinación que tienen, ya que los(as) subordinados(as) pueden actuar bajo sus propios intereses con la información disponible.

Estas asimetrías de información y la preeminencia de los intereses particulares por parte de los agentes, puede hacer que las medidas o acciones que tome el principal para hacer cumplir la normativa -en el caso del sector público- o cumplir con ellas -en el caso del sector privado-, sean insuficientes si no se contemplan mecanismos de generación de información complementaria y de fiscalización del cumplimiento efectivo de las normas e instrucciones estipuladas. Tal es el caso de las sanciones que aplica reiteradamente la SEC a las empresas eléctricas, las cuales, a pesar de ser multadas con cifras millonarias en determinados casos, no parecen ser suficientes para modificar de manera aceptable para la ciudadanía, el comportamiento de dichas empresas e incentivar a que su conducta se enmarque al cumplimiento de la regulación vigente.

Debido al riesgo de que los distintos actores quieran maximizar sus beneficios propios y a la posibilidad de encontrarnos con distintos conflictos de interés, es necesario abordar el papel que deben cumplir las agencias reguladoras -o fiscalizadoras- desde la perspectiva de la gobernanza regulatoria, que Levi-Faur define de la siguiente manera:

“La gobernanza regulatoria implica una nueva forma de entender el papel del Estado en la regulación, que se aleja de la idea tradicional de que el Estado es el único regulador legítimo y que los regulados son pasivos y obedientes. En la gobernanza regulatoria, el Estado actúa como un 'facilitador' o 'árbitro', que trabaja con los regulados y otros actores para lograr objetivos compartidos" (Levi-Faur, 2017, pág. 8).

Lo anterior nos permite conocer cómo la sociedad regula sus actividades económicas, sociales y también políticas y cómo se desenvuelven los distintos

actores públicos y privados a lo largo del ciclo de políticas públicas -formulación, implementación y evaluación- (Levi-Faur, 2014, pág. 9) volviéndose sumamente relevante la colaboración entre todos los actores involucrados para llevar a cabo regulaciones efectivas, legítimas y participativas.

Sin embargo, para lograr la construcción e implementación de esta nueva versión de políticas reguladoras a fin de disminuir las asimetrías de información o posibles capturas del regulador, también es necesario que existan entidades fiscalizadoras independientes y eficaces, que tengan la capacidad de supervisar y hacer cumplir las regulaciones (Levi-Faur, 2014, pág. 27).

Los órganos fiscalizadores deben velar por el cumplimiento de las instrucciones establecidas en un ámbito o mercado específico, e investigar cualquier tipo de infracción o incumplimiento de la normativa. No obstante, para que las entidades fiscalizadoras sean efectivas, se requiere, en primera instancia, disponer de los recursos necesarios para llevar a cabo sus funciones y, en segunda instancia, que cuenten con la debida independencia para garantizar la efectividad de este enfoque.

## 2.2 Políticas regulatorias y Participación Ciudadana

En el año 2017, a partir de un análisis de las políticas regulatorias de distintos países de América Latina -Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú-, Querbach & Arndt concluyeron que para la mayoría de ellas aún se exhiben deficiencias importantes en su marco institucional, ya que no consideran la supervisión del proceso regulatorio, actividad elemental para abordar una estrategia más precisa e integral. Al aplicar un enfoque más integral para la calidad de la regulación, los países se verían beneficiados a partir de una evaluación sistemática, tanto de los costos como de los beneficios emanados de la regulación (Querbach & Arndt, 2017, pág. 35).

A mayor abundamiento, se señala que los principales retos que persisten en los países de América Latina dicen relación con la aplicación de herramientas fundamentales como el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), la participación de los actores interesados y la evaluación ex post, además de la incorporación de su

uso basado en una metodología sistemática. A fin de superar estas dificultades, se necesitará un marco institucional adecuado para la política regulatoria, que incluya mecanismos de supervisión eficaces (Querbach & Arndt, 2017, pág. 8).

Lo anterior vendría a promover soluciones efectivas a la problemática asociada a la efectividad de las actividades que desarrollan los agentes del sector privado -empresas eléctricas de distribución-, las que por una parte deben dar respuesta a los objetivos que persigue el principal del sector privado -Directorio-, pero también aquellos objetivos que persigue el Estado y la ciudadanía, y frente a lo cual muchas veces priman los intereses privados por sobre el interés público y el bienestar de la sociedad.

En esta misma línea, un estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile realizado el año 2016, señala que se carece de un enfoque integral para su política regulatoria, ya que éstas no se analizan y evalúan de manera sistemática, como las Evaluaciones de Impacto Regulatorio (EIR), y tampoco se cuenta con un enfoque que permita simplificar las regulaciones vigentes a fin de promover la participación e involucramiento ciudadano en este tipo de políticas. Asimismo, dicho estudio plantea como principales recomendaciones la creación de un organismo de supervisión de política regulatoria, procurando una evaluación sistemática, integral, coherente y clara, además de consolidar el uso de herramientas de gestión regulatoria, como la evaluación de impacto regulatorio, la consulta pública, iniciativas de gobierno digital o la simplificación administrativa (OCDE, 2016, págs. 14-15).

Sumado a lo anterior, los gobiernos que forman parte de la OCDE, el año 2012 acordaron en materia de Política y Gobernanza Regulatoria “adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta.” (Querbach & Arndt, 2017, pág. 14)

Y es que la opinión de aquellos que se encuentran inmersos en la regulación permite a los gobiernos orientar de manera más precisa y efectiva la toma de decisiones, recopilando las distintas perspectivas a partir de procesos de consultas



públicas, identificando las ventajas y desventajas de las distintas alternativas que se barajen para mejorar las políticas regulatorias, construyendo de esta manera regulaciones basadas en el interés público.

A su vez, involucrar a los interesados activamente en la elaboración de nuevas normas facilita el escrutinio público y puede estimular un sentido de propiedad, aumentando el cumplimiento de la regulación. En términos más generales, un proceso de consulta transparente y abierto puede contribuir a aumentar la rendición de cuentas y, por consiguiente, la confianza en el gobierno y en el proceso regulatorio. (Querbach & Arndt, 2017, pág. 14)

Ahora bien, los mecanismos de seguimiento y control ciudadano para la evaluación y retroalimentación sistemática de las políticas regulatorias en Chile podrían ser determinantes para fortalecer el cumplimiento de las regulaciones vigentes, ya que actualmente están ausentes. Debido a esto, muchas veces las herramientas que disponen las entidades fiscalizadoras -como las sanciones- se vuelven insuficientes y no permiten corregir de manera efectiva el comportamiento errado de aquellas empresas que distribuyen electricidad e infringen la regulación, siendo los principales afectados los usuarios y usuarias de energía eléctrica.

Si se aumentan los mecanismos de control ciudadano, así como las instancias de participación de la ciudadanía en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas ejecutadas por la SEC, se podría acotar en gran medida la asimetría de información existente entre principales y agentes, lo anterior, a través de la apertura institucional, el acceso a información actualizada, de calidad y completa para que una sociedad civil informada y educada ejerza el derecho de participar activamente, no tan solo en la formulación de políticas, sino también en la evaluación y seguimiento sistemático de estas.

### 2.3 Marco Legal

La presente investigación tiene un marco de carácter normativo que tiene por objeto entregar ciertos márgenes para la llevar a cabo el estudio y análisis del caso. En primera instancia, es relevante considerar la Constitución Política de la

República, específicamente el Título asociado a Gobierno, a través del cual se estructura el funcionamiento político y administrativo del Estado. Asimismo, la Ley 18.575 de 1986, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que establece el ordenamiento jurídico y administrativo del aparataje público.

En segunda instancia y de manera más específica, la investigación ahondará en la Ley Orgánica N°18.410 de 1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles y establece su mandato, funciones y atribuciones, además de entregar los lineamientos generales en materia de sus atribuciones fiscalizadoras y sancionatorias. Sumado a lo anterior, el Decreto N°174 de 1986 que aprueba el Reglamento orgánico de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, que establece, entre otras materias, las funciones específicas de cada una de las áreas que conforma la Institución, además del Decreto Supremo N°119 de 1989 que aprueba el Reglamento de sanciones en materia de electricidad y combustibles, permitirán indagar en las atribuciones que tiene actualmente la SEC en esta materia y analizar su efectividad respecto del comportamiento que tienen las empresas de distribución eléctrica posterior a la aplicación de una sanción.

Por último, esta investigación se enmarca en disposiciones legales afectas a la supervigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en particular en el ámbito de la distribución eléctrica, como lo es el Decreto Fuerza Ley N°1 de 1982 y Decreto Fuerza Ley N°4 de 2006, que crea y modifica respectivamente, la Ley General de Servicios Eléctricos en materia de energía eléctrica, y la Norma Técnica de Calidad de Servicio para Sistemas de Distribución.

### **3. Diseño Metodológico**

Para lograr determinar si el sistema sancionatorio implementado por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles es suficientemente efectivo como mecanismo correctivo frente a las conductas de las empresas privadas reguladas,

que infringen el marco normativo y legal que fiscaliza la SEC, en particular, en el ámbito de la distribución eléctrica, se intentó responder distintas interrogantes:

¿Los mecanismos de sanciones que utiliza la SEC para hacer cumplir la norma técnica y disposiciones legales vigentes, son razonablemente efectivos para cambiar significativamente el comportamiento de aquellos privados que brindan bienes y servicios e infringen las regulaciones?

¿Pueden mejorar la calidad de los servicios entregados?

¿Cuáles son las principales falencias o debilidades de estos mecanismos sancionatorios?

¿Cuáles son las actividades de seguimiento y monitoreo implementados por la SEC para evaluar la efectividad de dichos mecanismos sancionatorios utilizados para hacer cumplir las regulaciones que supervigila, entregándole con ello más información y control a la ciudadanía?

Producto de lo anterior, se establecieron distintos objetivos específicos que orientaron el cumplimiento del objetivo general perseguido, a fin de conocer el sistema sancionatorio de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, analizar el comportamiento de las empresas que fueron sancionadas por la SEC durante el periodo 2017 – 2022, además de determinar las principales causas que originan el incumplimiento de las empresas de distribución eléctrica y conocer cuál es la capacidad de acción que tiene la SEC frente a dichos incumplimientos.

Para lograr dar respuesta a lo anterior, la presente investigación se aborda principalmente desde un enfoque cualitativo ya que se indagó sobre los mecanismos sancionatorios que tiene a disposición la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, a partir de una revisión y análisis documental de sus disposiciones legales, reglamentos, procedimientos y protocolos internos que orientan la realización de la fiscalización.

Esto nos permitió conocer las bases del funcionamiento del sistema de sanciones que administra la SEC y comprobar cómo llevan a cabo estas actividades, pudiendo establecer sus alcances y su nivel de cobertura para asegurar la calidad y continuidad del suministro eléctrico entregado a usuarios y usuarias, en particular del sistema de distribución eléctrica.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos actores que están relacionados, o tienen un interés directo o indirecto en esta problemática a fin de tener una mirada sistémica, a saber:

1. Entrevistas al personal de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles:

- *Superintendente*: Permite vislumbrar la visión estratégica que tiene el Servicio sobre los mecanismos de sanciones que tiene la SEC.
- *Alto Directivo SEC*: A fin de obtener la apreciación que tiene el segundo nivel jerárquico de la Institución respecto de la efectividad del proceso de sanciones en la corrección del comportamiento de las empresas sujetas a la regulación eléctrica. El criterio de selección del/los entrevistados/as consistió en su relación con el proceso de sanciones, como, por ejemplo, la División de Ingeniería en Electricidad que ejecuta los distintos procesos de fiscalización que tiene la SEC (directa, indirecta y tercerizada).
- *Fiscalizadoras/es*: Tuvo por objeto conocer la perspectiva operativa del proceso de sanciones y los mecanismos que tienen a disposición para evaluar y monitorear la reincidencia de una empresa sancionada. El criterio de selección de estas entrevistas se centró en la selección de fiscalizadores/as de la zona norte, centro y sur a fin de tener una mirada global de la realidad nacional.

2. Entrevistas a actores interesados en el ámbito de la electricidad (sujetos a la disponibilidad y factibilidad de llevar a cabo esta instancia):

- *Experto/a* en el ámbito de la electricidad, a fin de conocer su mirada respecto de las herramientas sancionatorias que dispone un órgano regulador como la SEC y su efectividad a la hora de promover un cambio en la conducta de aquellas empresas que infringen la normativa, además

de las causas que generan que el comportamiento de las empresas se reitere.

- *Representante o adherente* a organismos que promueven los derechos de los consumidores y usuarios, como la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS).

Además del enfoque cualitativo predominante utilizado, también se tomaron en cuenta elementos cuantitativos para el análisis de las sanciones administrativas interpuestas por la SEC a empresas de distribución eléctrica, en particular aquellas aplicadas durante el periodo 2017 – 2022. Para efectuar dicho análisis, se tomaron en consideración las siguientes variables:

- i. Fiscalizaciones realizadas en el ámbito de distribución eléctrica, con indicación de la fecha en que se realizó dicha actividad
- ii. Tipo de fiscalización (directa, indirecta, tercerizada)
- iii. Empresa de distribución eléctrica fiscalizada
- iv. Región en la que se realizó la fiscalización
- v. Sanciones cursadas por la SEC en el ámbito de distribución eléctrica
- vi. Región en donde se origina la sanción
- vii. Empresas de distribución eléctrica que fueron sancionadas
- viii. Tipo de sanción cursada
- ix. Gravedad de la sanción aplicada
- x. Estado de tramitación de la sanción

Con la información disponible, se indagó, mediante el uso de la estadística descriptiva y sus distintas herramientas, la relación existente entre la determinación de una sanción y el comportamiento de empresas de distribución eléctrica a lo largo del periodo de estudio, identificando las debilidades Institucionales que tiene la SEC para el monitoreo y seguimiento de la actividad que realiza, así como las oportunidades de mejora que se avizoran para el fortalecimiento de su gestión.

Por último, señalar que el tipo de investigación se definirá como descriptiva-exploratoria, ya que busca describir y caracterizar el nivel de efectividad que tienen los mecanismos de sanciones y la capacidad de acción que tiene la SEC para dar cumplimiento a la regulación eléctrica a partir de estas herramientas correctivas, además de identificar las principales falencias que presentan estos mecanismos y conocer cuáles son las instancias de evaluación y seguimiento que ha implementado la SEC para promover el control ciudadano, a fin de fortalecer la legitimidad en las regulaciones vigentes y que de esta manera, las empresas se vean en la obligación de dar cumplimiento cabal a la normativa que las regula.

## 4. Contexto de la Investigación

### 4.1 El mercado de la distribución eléctrica: Un monopolio natural regulado.

En Chile, los sistemas eléctricos se estructuran bajo el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), el cual nace el año 2017 luego de conectar el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING), esto conlleva a que actualmente el SEN cuente con una longitud de 3.100 kms., abarcando desde Arica hasta la Isla de Chiloé y que su cobertura sea del 98,5% de la población nacional. Adicionalmente, existen dos sistemas aislados al SEN, el Sistema de Aysén (SEA) que produce electricidad para abastecer la región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y el Sistema de Magallanes (SEM) que abastece las Regiones de Magallanes y de la Antártica Chilena, los que abastecen al 1,5% restante de la población nacional. (García N. , 2021, pág. 6)

De acuerdo con el reporte energético mensual correspondiente a enero 2023 que emite el Coordinador Eléctrico Nacional<sup>4</sup> (CEN), se informa que a diciembre 2022 el SEN posee 33.218,0 MW de capacidad instalada para generar energía eléctrica, de los cuales un 40,7% corresponden a energías renovables no

---

<sup>4</sup> El Coordinador Eléctrico Nacional es una corporación autónoma de derecho público, sin fines de lucro, con patrimonio propio y de duración indefinida, su composición, funciones y atribuciones se encuentran establecidas en la Ley N° 20.936 y su reglamento, y tiene como fin Preservar la seguridad del servicio en el sistema eléctrico; garantizar la operación más económica para el conjunto de las instalaciones del sistema eléctrico; y garantizar el acceso abierto a todos los sistemas de transmisión.

convencionales (hidráulica, eólica, solar, geotérmica, etc.) y un 59,3% a energía convencional (gas natural, carbón, derivados del petróleo). Si bien aún se mantiene la producción de energías convencionales, cada vez se amplía más el mercado de las energías renovables no convencionales, esto, como bien se menciona en un principio, ha provocado una diversificación de la materia prima pero también una mayor complejidad del mercado, impactando directamente en la gestión que puede tener la SEC respecto de su rol fiscalizador.

Es así como el mercado de la energía se vuelve un ámbito amplio y complejo, el cual se encuentra regulado desde 1925 con la entrada en vigor de la primera Ley General de Servicios Eléctricos, estableciendo una orgánica para la regulación de este mercado, reconociendo una serie de actores y definiendo modelos relevantes para su implementación (Parra, 2021, pág. 10). Esta normativa ha ido en evolución con el transcurso de los años y también con el avance de las nuevas fuentes de energía, la incorporación de nuevas tecnologías, sumado a lo complejo y diverso que se ha vuelto el mercado energético durante los últimos tiempos. El Decreto con Fuerza de Ley N°40/20.018<sup>5</sup> del 12 de mayo del 2006 refundió distintas leyes del ámbito eléctrico y estableció que los aspectos asociados a la producción, transporte, distribución, régimen de concesiones y tarifas de la energía eléctrica, además de las funciones que tenga el Estado en relación con estas materias, son reguladas por dicha ley.

Actualmente, el mercado eléctrico se encuentra delimitado por tres segmentos relevantes en la producción de electricidad: la generación, la transmisión y la distribución eléctrica. La matriz energética de nuestro país se encuentra constituida en gran medida por la generación de energía en base a recursos renovables (hidroeléctrica, solar fotovoltaica, eólica, biomasa y geotermia), y en menor medida se compone por centrales termoeléctricas a gas natural, carbón o derivados del petróleo<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> DFL N°4/20018 fija 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

<sup>6</sup> Información extraída desde "Boletín del Mercado Eléctrico – Sector Generación" correspondiente al mes de enero 2023, elaborado por Generadoras Chile.

La generación de la energía es aquella actividad en donde se transforma una fuente energética primaria proveniente de diversas matrices, en electricidad y potencia. La transmisión es la segunda parte del proceso productivo mediante la cual se transforma la energía proveniente de la fase anterior -generación- a través de una línea de transmisión troncal hasta una subestación de transmisión eléctrica. Finalmente, la distribución es la etapa final donde se transporta la energía desde las subestaciones hasta los clientes finales regulados y en la cual se realiza el cobro por el consumo de la energía consumida (Parra, 2021, pág. 11). Para efectos de la presente investigación, nos enfocaremos en la etapa de distribución de electricidad.

En nuestro país, las empresas distribuidoras no solo se encargan de reducir los niveles de tensión de la electricidad y de transportarla hacia los consumidores finales, sino que también se encargan de su comercialización, es decir, la compra y posterior suministro a consumidores dentro de su área de concesión, estén afectos a un régimen de regulación de precios -consumidores finales cuya potencia contratada es igual o menor a los 5.000 kilowatts-, o sean clientes libres -consumidores con una potencia contratada superior a los 5.000 kilowatts y que se rigen por las normas comunes del derecho privado- (Parra, 2021, págs. 13-14). A mayor abundamiento, la regulación vigente no solo determina el área en que una empresa puede funcionar, sino que, además, regula el precio que puede cobrar por sus servicios, tomando en consideración los costos de inversión y funcionamiento de una empresa modelo (PUC-CNE, 2017, pág. 9).

Es así como las empresas de distribución desarrollan ambas actividades dentro de sus respectivas áreas de concesión, bajo un esquema de integración vertical, la cual aumenta el ejercicio de poder del mercado y limita la entrada de nuevos actores que pudiesen aprovechar la red de distribución para desarrollar nuevos negocios en forma competitiva. Su característica de monopolio natural también se refleja al existir una sola empresa que puede prestar el servicio de distribución en una determinada área, por cuanto ha sido necesario regular el ámbito en que estas compañías pueden actuar (PUC-CNE, 2017, pág. 6).



Producto de lo anterior, la actividad de comercialización se encuentra a cargo de las empresas de generación y distribución, es decir, que participan en estos dos segmentos del sistema eléctrico (Parra, 2021, pág. 14).

Con relación a la rentabilidad de la industria, esta es revisada a partir de un chequeo de rentabilidad como parte del proceso de fijación de tarifas. Dicho chequeo implica que la Comisión Nacional de Energía (CNE), al determinar las tarifas básicas preliminares, debe verificar que el total de la industria de distribución tenga una rentabilidad económica después de impuestos a las utilidades, entre 6% y 8% sobre el Valor Nuevo de Reemplazo (VNR) real de las empresas<sup>7</sup> (García N. , 2020, pág. 2)

Las empresas que están presentes en la fase de distribución de electricidad se componen principalmente por conglomerados de empresas que son representados a través de sociedades anónimas con fines de lucro, tales como los grupos CGE, Enel y SAESA, además de empresas de distribución regionales y cooperativas, quienes tienen presencia, pero a menor escala. A continuación, se presenta un detalle de las empresas de distribución eléctrica por región a julio 2022, según la información publicada por el Ministerio de Energía<sup>8</sup>, a saber:

**Tabla N°1**

<b>Región</b>	<b>Empresa de Distribución Eléctrica</b>	<b>Sigla</b>
Arica y Parinacota	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Cooperativa de abastecimiento de energía eléctrica Socoroma Ltda.	COOPERSOL
Tarapacá	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
Antofagasta	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Cooperativa de abastecimiento de energía eléctrica Socoroma Ltda.	COOPERSOL
Atacama	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Chilquinta Energía S.A.	CHILQUINTA

<sup>7</sup> Tal como se señala en la asesoría técnica parlamentaria citada, El VNR es una forma de valorización de los activos de la empresa (maquinaria, infraestructura, equipos, etc.) y corresponde al costo de renovar todas las obras, instalaciones y bienes físicos que son utilizados para dar el servicio de distribución.

<sup>8</sup> Información extraída desde plataforma *Energía Abierta*, disponible en la página web del Ministerio de Energía.

<b>Región</b>	<b>Empresa de Distribución Eléctrica</b>	<b>Sigla</b>
	Distribuidora de Energía Eléctrica Mataquito S.A.	MATAQUITO
Coquimbo	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
Valparaíso	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Chilquinta Energía S.A.	CHILQUINTA
	Energía Casablanca S.A.	EDECSA
	Empresa Eléctrica de Casablanca S.A.	EMELCA
	Compañía Eléctrica del Litoral S.A.	LITORAL
O'Higgins	Cooperativa Eléctrica Curicó Ltda.	CEC
	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Sociedad Austral de Electricidad S.A.	SAESA
Maule	Cooperativa de Abastecimiento de Energía Eléctrica Curicó Ltda.	CEC
	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	LUZLINARES S.A.	LUZLINARES
	LUZPARRAL S.A.	LUZPARRAL
Bio-Bío / Ñuble	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Sociedad Cooperativa de consumo de Energía eléctrica Charrúa Ltda.	COELCHA
	Cooperativa Eléctrica Los Ángeles Ltda.	COPELAN
	Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica de Chillán Ltda.	COPELEC
	Empresa Eléctrica de la Frontera S.A.	FRONTEL-SAESA
	LUZPARRAL S.A.	LUZPARRAL
	Sociedad Austral de Electricidad S.A.	SAESA
La Araucanía	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Compañía Distribuidora de Energía Eléctrica CODINER S.A.	CODINER
	Cooperativa Rural Eléctrica Río Bueno Ltda.	COOPREL
	Empresa Eléctrica de la Frontera S.A.	FRONTEL-SAESA
	Compañía Eléctrica Osorno S.A.	LUZOSORNO-SAESA

<b>Región</b>	<b>Empresa de Distribución Eléctrica</b>	<b>Sigla</b>
	Sociedad Austral de Electricidad S.A.	SAESA
Los Ríos	Cooperativa Rural Eléctrica Río Bueno Ltda.	COOPREL
	Compañía Eléctrica Osorno S.A.	LUZOSORNO-SAESA
	Sociedad Austral de Electricidad S.A.	SAESA
	Sociedad Cooperativa Eléctrica Paillaco Ltda.	SOCOPEPA
Los Lagos	Cooperativa Eléctrica Los Ángeles Ltda.	COPELAN
	Cooperativa Regional Eléctrica Llanquihue Ltda.	CRELL
	Compañía Eléctrica Osorno S.A.	LUZOSORNO-SAESA
	Sociedad Austral de Electricidad S.A.	SAESA
Aysén	Empresa Eléctrica de Aysén S.A.	EDELAYSÉN-SAESA
Magallanes	Empresa Eléctrica de Magallanes S.A.	EDELMAG-CGE
Metropolitana	Compañía General de Electricidad Distribución S.A.	CGED
	Cooperativa Eléctrica Los Ángeles Ltda.	COPELAN
	Empresa Eléctrica Puente Alto S.A.	EEPA
	ENEL Chile S.A.	ENEL
	Compañía Eléctrica del Litoral S.A.	LITORAL

Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada en plataforma Energía Abierta - Estadísticas - Electricidad - Empresas de Distribución Eléctrica, dispuesta por el Ministerio de Energía.

## 4.2 Definición y funciones de las Superintendencias

Las Superintendencias corresponden a aquellos órganos que son parte de la administración del Estado, alojados en el poder Ejecutivo, a través de los cuales se fiscaliza el correcto funcionamiento de diversas actividades privadas de interés público, entendiendo que sus principales funciones son las de vigilancia y control (García J. , 2009, pág. 327).

La creación de las Superintendencias se materializa a través de una ley orgánica mediante la cual se establece la naturaleza, su mandato y las características centrales del quehacer del órgano en cuestión, tales como su estructura orgánica, personalidad jurídica o patrimonio, por cuanto corresponden a

Servicios Públicos de la Administración del Estado, los que en su mayoría son descentralizados territorial y/o funcionalmente.

Dicho lo anterior y, de acuerdo con lo establecido en la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), la creación de estas entidades también se sustenta en el Art. 28 y 29 de la misma Ley, a saber:

“Art. 28: Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar (...). La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República.”

“Art. 29, inciso 2: Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propio que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.”

Las Superintendencias tienen el mandato de regular la actividad económica de un ámbito en específico a fin de que los particulares se ajusten a las disposiciones legales vigentes. Lo anterior, se materializa a través de sus distintas atribuciones, como la interpretación de las normas para velar por el cumplimiento de la regulación que recae en aquellos privados que brinden servicios que son de interés público, fiscalizar las acciones y el comportamiento de dichos sujetos afectos y, sancionar aquellas situaciones que contravengan la regulación vigente y el interés público (Enteiche, 2016, págs. 359-360).

De esa manera, las actividades de fiscalización pueden determinar la aplicación de una sanción en aquellos casos en los que se determine que se está infringiendo la normativa regulatoria. Lo anterior se vuelve fundamental en la etapa de implementación de la ley y en la ejecución de las políticas públicas, ya que no basta con el sólo hecho de promulgar y/o establecer las normas, sino que también es necesario velar por su cumplimiento (Soto, 2016, pág. 195).

En virtud de esa facultad sancionatoria, las Superintendencias pueden aplicar censuras, multas, clausuras temporales y definitivas, revocatorias de autorización, sustitución del prestador, etc. cuando exista infracción del ordenamiento jurídico, normas técnicas u órdenes e instrucciones que ellas impartan (Camacho G. , 2015, pág. 269). Un régimen sancionatorio efectivo respalda las advertencias del regulador y la sola existencia de sanciones, inducirá al cumplimiento de los privados (Soto, 2016, págs. 194-195).

### 4.3 La Superintendencia de Electricidad y Combustibles

#### 4.3.1 Marco legal y antecedentes generales

La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), nace el 14 de diciembre de 1904 bajo el mandato del Presidente Germán Riesco, con el nombre de Inspección Técnica de Empresas y Servicios Eléctricos. Sin embargo, a lo largo de los años este Servicio ha evolucionado en cuanto a su mandato, funciones y alcance de cobertura<sup>9</sup>.

En el año 1985, a partir de la Ley Orgánica N°18.410, se establece la actual institucionalidad de la SEC, la cual tiene por mandato fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, almacenamiento, transporte y distribución de electricidad y combustibles<sup>10</sup>. Asimismo, la SEC se crea como un servicio que es funcionalmente descentralizado y que se relaciona con el Ejecutivo mediante el Ministerio de Energía<sup>11</sup>. Su misión Institucional es vigilar que la ciudadanía reciba productos y servicios energéticos en condiciones de seguridad y calidad, mediante la fiscalización de la normativa vigente y resguardando los derechos de las usuarias y

---

<sup>9</sup> En 1925 por ejemplo, se reconoce la importancia de los servicios eléctricos y se crea la Sección de Servicios Eléctricos. En 1930, las empresas de gas se supeditan a la Dirección General de Servicios Eléctricos, creándose la Superintendencia de Servicios Eléctricos. Posteriormente, en 1969, se procede nuevamente a reestructurar este organismo, dando paso ahora a la Superintendencia de Servicios Eléctricos, de Gas y Telecomunicaciones, dependiendo del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Finalmente, en el año 1985 se crea la actual Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) que tiene funciones asociadas al control de las instalaciones energéticas, desde la producción de energía, hasta que ella llega a los clientes finales.

<sup>10</sup> Artículo 2 de la Ley 18.410.

<sup>11</sup> Artículo 1 de la Ley 18.410.

los usuarios, así como de todas las entidades que participan en el mercado energético.

Por su parte, los objetivos estratégicos institucionales son:

- **Asegurar el correcto funcionamiento del sistema energético** del país, en sus distintos niveles de operación, **por medio de la fiscalización** de las instalaciones eléctricas, de gas y de combustibles líquidos, en base a las políticas y la normativa vigentes en la materia, resguardando el uso eficiente y eficaz de los recursos fiscales, a través de la focalización en las áreas de operación donde interviene la SEC.
- **Desarrollar y mantener actualizada la normativa técnica en el sector energético sujeto a la fiscalización de la SEC**, a través de la generación de reglamentos y protocolos, que den cuenta de las variaciones y desarrollos que se presentan en el sector y las definiciones del Ministerio de Energía, tendientes a dotar a los usuarios y las usuarias del sistema de productos y artefactos con mayor estándar de seguridad y mejor desempeño energético genera un mayor impacto en la seguridad de la ciudadanía.
- **Mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía** por las y los instaladores, y empresas del sector energético, a través del fortalecimiento tanto del proceso de autorizaciones a organismos, instaladoras e instaladores, como también en la entrega de concesiones, en los ámbitos de electricidad, gas y combustibles líquidos, estableciendo adecuadamente las responsabilidades y los tiempos destinados a cada actor y etapa del proceso.
- **Difundir el auto cuidado y el uso responsable de los servicios y productos** energéticos que se comercializan en el país, fomentando la educación y el acceso a información relevante sobre derechos y deberes de la ciudadanía en materias de electricidad y combustibles y la atención oportuna e inclusiva de los distintos tipos de requerimientos.

El presupuesto total de la SEC asignado para el año 2023 es de M\$15.790.755 equivalente a 442.924,91 UF. A continuación, se detalla el presupuesto asignado y modificado del periodo en estudio 2017-2022, además de su debida ejecución presupuestaria:

**Tabla N°2**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto inicial autorizado (UF)</b>	<b>Presupuesto con modificaciones (UF)</b>	<b>Presupuesto total ejecutado (UF)</b>
<b>2022</b>	443.346,30	485.331,45	484.422,96
<b>2021</b>	471.580,62	519.179,93	515.180,83
<b>2020</b>	505.418,83	517.306,39	510.853,96
<b>2019</b>	495.954,90	518.745,59	514.065,40
<b>2018</b>	526.399,97	546.446,65	538.033,11
<b>2017</b>	483.358,56	500.540,08	499.546,32

Fuente: Elaboración propia.

En lo que respecta a la dotación de funcionarios autorizada para el año 2022, la SEC dispuso de un máximo de 382 funcionarios y funcionarias para llevar a cabo sus funciones a nivel nacional. De acuerdo con la información publicada en *banner* de Transparencia Activa<sup>12</sup>, al mes de diciembre del 2022, 308 funcionarias y funcionarios mantenían una calidad jurídica a contrata, mientras que 58 de ellos en calidad de planta.

A partir de esta misma información, aquellos funcionarios que identifican como su función o cargo ser “fiscalizador/a” ascienden a un total de 77 funcionarias/os (72 a contrata y 5 de planta) a nivel nacional. La Tabla N°2 entrega mayor detalle sobre la distribución de funcionarias y funcionarios que realizan labores de fiscalización a nivel nacional y la cobertura que tiene cada región según la población o cantidad de habitantes<sup>13</sup>, a saber:

<sup>12</sup> *Banner* de Transparencia Activa – Dotación planta y contrata, disponible en página web Institucional de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles [www.sec.cl](http://www.sec.cl)

<sup>13</sup> Población por región extraída desde la página web Institucional del Instituto Nacional de Estadísticas – Censo de Población y Vivienda año2017.

**Tabla N°3**

Región	Dotación fiscalizadores por región			Población por región	Habitantes por fiscalizador/a
	Total de fiscalizadores	Contrata	Planta		
Arica y Parinacota	3	3	0	226.068	75.356
Tarapacá	2	2	0	330.558	165.279
Antofagasta	4	4	0	607.534	151.884
Atacama	3	3	0	286.168	95.389
Coquimbo	3	3	0	757.586	252.529
Valparaíso	4	3	1	1.815.902	453.976
Metropolitana	31	28	3	7.112.808	229.445
O'Higgins	4	4	0	914.555	228.639
Maule	2	2	0	1.044.950	522.475
Bio-Bío	4	4	0	1.556.805	389.201
Ñuble	4	4	0	480.609	120.152
Araucanía	4	4	0	957.224	239.306
Los Ríos	3	3	0	384.837	128.279
los Lagos	3	3	0	828.708	276.236
Aysén	1	1	0	103.158	103.158
Magallanes	2	1	1	166.533	83.267

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se aprecia, a nivel nacional, la distribución de profesionales que realizan funciones propias de la fiscalización es desigual respecto a la población que habita en cada región. Las características demográficas regionales deben ser un factor determinante para entregar una cobertura razonable en las actividades de fiscalización, situación que se ve dificultada al tener a disposición, en promedio, a 3 fiscalizadores por región -sin considerar la metropolitana-, lo anterior, considerando los distintos ámbitos de acción que la SEC debe abarcar (electricidad, combustibles y productos). Estos funcionarios y funcionarias -ya sean profesionales o fiscalizadores- tienen la calidad de ministros de fe respecto de la verificación de los hechos constitutivos de infracciones a la normativa vigente evidenciados en un proceso de fiscalización.



En esta misma línea, la Ley 18.410 y sus modificaciones, establece cuales son las responsabilidades y funciones que tiene mandatada la SEC, detallando, entre otras, las siguientes<sup>14</sup>:

- Amonestar, multar e incluso, administrar provisionalmente el servicio a expensas del concesionario, si la calidad de un servicio público de distribución de recursos energéticos es reiteradamente deficiente.
- Fiscalizar en las instalaciones y servicios eléctricos, de gas y de combustibles líquidos, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los decretos de concesión.
- Fiscalizar el cumplimiento de los requisitos de seguridad para las personas y bienes, en las instalaciones destinadas al almacenamiento, refinación, transporte y expendio de recursos energéticos, cualquiera sea su origen y destino, conforme se establezca en los reglamentos respectivos y en las normas técnicas complementarias.
- Verificar que las características de los recursos energéticos cumplan con las normas técnicas y no constituyan peligro para las personas o cosas.

#### 4.3.2 Monitoreo de la industria eléctrica: SAIDI y SAIFI

La Ley General de Servicios Eléctricos establece que la Norma Técnica de calidad de servicio para sistemas de distribución, tiene como propósito permitir el correcto funcionamiento de sector eléctrico, para lo cual deberá regular los aspectos técnicos, de seguridad, coordinación, calidad, información y económicos del funcionamiento de dicho sector. Dicha norma técnica, tiene como objetivo principal establecer las exigencias y los estándares de la calidad del servicio eléctrico para los sistemas de distribución. (CNE, 2019, pág. 2)

A partir de lo anterior, la calidad de servicio se compone por la calidad del producto, del suministro y de la comercialización, además, la calidad es monitoreada a partir de distintos indicadores e índices que miden el desempeño de las empresas

---

<sup>14</sup> Artículo 3 de la Ley 18.410.

de distribución eléctrica, sin perjuicio de las interrupciones que se presentan en el segmento de distribución.

Las razones por las que se producen interrupciones que afectan la continuidad y, por ende, la continuidad de servicio, son múltiples, desde la caída de árboles u objetos sobre las líneas, choques a postes, frentes climáticos, desastres naturales, entre otros. Las interrupciones pueden deberse a factores internos -fallas en las instalaciones de las empresas de distribución-, factores externos -fallas en instalaciones de las empresas del segmento de generación y transmisión-, o por fuerza mayor.

Según lo establecido en la norma técnica de calidad de servicio, para monitorear las interrupciones que se presentan en el segmento de distribución se utilizan los indicadores SAIDI, que mide el tiempo medio de interrupción por cliente, y SAIFI, que mide la frecuencia media de interrupción por cliente. (CNE, 2019, pág. 40)

El SAIDI se mide en horas al año y se calcula como el tiempo promedio de interrupciones que sufren los clientes en una determinada área. El SAIFI se calcula como el número de clientes que sufrieron interrupciones sobre el total de clientes de una determinada área.

Para la aplicación de ambos indicadores se deben considerar todas las interrupciones de suministro generadas por fallas o desconexiones en las instalaciones de la empresa distribuidora que hayan sido mayores a 3 minutos (CNE, 2019, pág. 41). Cabe hacer presente que se deben excluir aquellas interrupciones solicitadas por el usuario, además de aquellas que hayan sido calificadas por la SEC como eventos de fuerza mayor o caso fortuito y aquellas asociadas a un estado anormal.

#### 4.3.3 Tipos de fiscalizaciones realizadas por la SEC en el sector eléctrico.

A fin de llevar a cabo estas distintas funciones, la SEC dispone de diversas modalidades o tipos de fiscalización que emplea en el ámbito de la electricidad, a saber:

- **Fiscalización Directa de Instalaciones:** Este tipo de fiscalización se conforma tanto por las inspecciones realizadas en terreno, como por las fiscalizaciones documentales. Por una parte, las fiscalizaciones en terreno se focalizan en aquellas áreas de mayor riesgo para las personas, siendo determinadas a partir de un análisis previo para poder identificarlas. Por otra parte, las fiscalizaciones documentales tienen por objeto realizar una fiscalización previa de las instalaciones eléctricas presentadas ante la SEC.

De acuerdo con lo informado en la Cuenta Pública Participativa de la SEC<sup>15</sup> correspondiente al año 2022, se realizaron un total de 8.476 inspecciones, de las cuales 2.066 correspondieron a inspecciones en terreno, lo cual significó un aumento respecto del año 2021 (648 inspecciones en terreno). Respecto a las fiscalizaciones técnico documental, estas disminuyeron en un 43% respecto a las realizadas el año anterior, pasando de 15.032 el 2021 a 6.410 inspecciones técnico documental el año 2022.

- **Fiscalización Indirecta:** Tiene por objeto sistematizar los procesos de la industria eléctrica que son relevantes para la calidad del servicio que reciben las personas, y monitorearlos desde el origen (empresa). Entre estos procesos están los asociados con la facturación e interrupciones del servicio eléctrico. A partir de esta actividad, se implementan planes de acción enfocados a disminuir las interrupciones, especialmente frente a situaciones o fenómenos que se van repitiendo a través de los años y que afectan las instalaciones eléctricas y la disponibilidad del suministro, como los frentes climáticos, incendios y la temporada de invierno.

Para el año 2022<sup>16</sup>, se informa la instrucción de 1.109 planes de acción, los cuales fueron informados por las empresas eléctricas de distribución,

---

<sup>15</sup> Informe Cuenta Pública Participativa SEC año 2022, disponible en la página web Institucional de la SEC [www.sec.cl](http://www.sec.cl)

<sup>16</sup> Datos extraídos desde Informe Cuenta Pública Participativa SEC año 2022, disponible en la página web Institucional de la SEC [www.sec.cl](http://www.sec.cl)

alcanzando los \$12.834 millones de pesos destinados a su implementación. Asimismo, mencionar que actualmente la SEC concentra su foco en las fiscalizaciones indirectas y, en menor medida, en las fiscalizaciones directas.

#### 4.3.4 Mecanismos de sanciones SEC

El título IV de la Ley 18.410 establece el sistema sancionatorio de la SEC, definiendo los niveles de criticidad de una infracción, los tipos de sanciones que se podrán aplicar, y qué circunstancias se considerarán para determinar la aplicación de una sanción.

A continuación, se detallan las clasificaciones, tipología y determinantes que son consideradas por la SEC a la hora de aplicar una sanción<sup>17</sup>:

- Clasificación de una infracción:
  1. Infracciones leves: Hechos, actos u omisiones que contravengan cualquier precepto obligatorio y que no constituyan infracción gravísima o grave.
  2. Infracciones graves: Hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que, alternativamente (i) involucren peligro o riesgo de ocasionar una falla generalizada del sistema eléctrico o de combustibles; (ii) no acaten las órdenes e instrucciones de la autoridad y, en el caso de un sistema eléctrico, incumplan las órdenes impartidas por el respectivo organismo coordinador; (iii) constituyan una negativa a entregar información en los casos que la ley lo autorice; (iv) conlleven alteración de los precios o de las cantidades suministradas; o que (v) constituyan persistente reiteración de una misma infracción calificada como leve.

---

<sup>17</sup> De acuerdo con lo establecido en el Título IV de la Ley 18.410.

3. Infracciones gravísimas: Hechos, actos u omisiones que contravengan las disposiciones pertinentes y que alternativamente (i) hayan producido la muerte o lesión grave a las personas; (ii) hayan entregado información falseada o bien, hayan omitido información, que pueda afectar el normal funcionamiento del mercado o los procesos de regulación de precios; (iii) hayan afectado a la generalidad de los usuarios o clientes abastecidos por el infractor de forma significativa; (iv) hayan alterado la regularidad, continuidad, calidad o seguridad del servicio respectivo, y afecten a lo menos al 5% de los usuarios abastecidos por la infractora; (v) hayan ocasionado una falla generalizada en el funcionamiento de un sistema eléctrico o de combustibles; o (vi) constituyan reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves.
- Tipos de sanciones:
    1. Amonestación por escrito: Reprensión formal, dirigida por escrito al infractor, en la cual se le advierte de una sanción mayor en caso de persistir la infracción.
    2. Multa: Sanción pecuniaria que va desde una unidad tributaria mensual hasta diez mil unidades tributarias anuales. En caso de infracciones reiteradas de la misma naturaleza en un periodo de doce meses, podrá aplicarse una multa de hasta tres veces el monto máximo señalado.
    3. Revocación de autorización o licencia, pudiendo ser temporal o definitiva.
    4. Comiso: Pérdida de las especies objeto de la infracción.
    5. Clausura temporal o definitiva: Cierre temporal o definitivo de la fábrica, establecimiento comercial o depósito en que se sorprenda una infracción.
    6. Caducidad de la concesión provisional: Privación del titular de todos los derechos inherentes de la concesión otorgada.

- Circunstancias para la determinación de una sanción:
  1. Importancia del daño o peligro.
  2. Porcentaje de usuarios afectados.
  3. Beneficio económico obtenido.
  4. Intencionalidad en la comisión de la infracción.

Estos mecanismos abren la posibilidad de corregir el comportamiento de aquellos sectores fiscalizados por la SEC que infringen la normativa específica atingente, pero también corresponde preguntarse si dichas penalizaciones generan que los privados que entregan servicios lo piensen dos veces antes de infringir la norma.

Adicionalmente, el Decreto N°119 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, promulgado el 17 de abril de 1989, aprueba el reglamento de sanciones en materia de electricidad y combustibles. Dicho reglamento establece los lineamientos, criterios y procedimientos para la aplicación de una sanción. Sin embargo, es relevante mencionar que dicho Decreto no ha presentado modificaciones o actualizaciones que permitan alinear dicho procedimiento con la realidad actual del sistema nacional eléctrico y su complejidad, considerando los diversos actores involucrados actualmente en el ámbito de la energía.

#### 4.4 Participación Ciudadana en la SEC

Producto de la Ley N°20.500 de 2011, que reconoce los derechos e instancias de asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, además del Instructivo Presidencial N°007 del 14 de agosto de 2022 que entrega lineamientos a la Administración del Estado para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la gestión pública, la SEC actualizó su norma de participación ciudadana mediante Resolución Exenta N°17013 de fecha 17 de abril del 2023. Esta norma establece, entre otras funciones y responsabilidades, los mecanismos de participación que serán utilizados como procesos de corresponsabilidad en la gestión de la Superintendencia, tales como:

- Cuenta pública participativa: El Superintendente o Superintendente deberá efectuar un proceso de cuenta pública participativa, una vez al año y anterior a la cuenta pública anual del Presidente de la República. Esta instancia debe considerar una presentación y consulta previa al Consejo Consultivo de la Sociedad Civil de la Institución, incorporando la opinión o pronunciamiento de este Consejo en la cuenta pública participativa.
- Consejo de la Sociedad Civil (COSOC): La SEC contará con un Consejo de la Sociedad Civil de carácter consultivo y tendrá como función acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas impulsadas. Estará compuesto de manera diversa por integrantes de asociaciones sin fines de lucro, relacionados con el ámbito de la energía. La composición y funcionamiento de este Consejo está determinado en Resolución Exenta SEC N°9656 del 30 de noviembre del año 2021.
- Consultas ciudadanas: A partir de esta herramienta se busca recabar las opiniones que los ciudadanos tengan sobre materias y políticas específicas que son de interés público. En lo particular, la SEC orienta sus consultas ciudadanas en lo que respecta a modificaciones o actualizaciones normativas; nuevas normas técnicas y desarrollos de protocolos técnicos de seguridad o de eficiencia energética. Adicionalmente, en caso de ser viable y necesario para la Institución, la SEC puede efectuar consultas por medio de “Ventanillas Virtuales de Opinión” a fin de extender la invitación a la ciudadanía para pronunciarse sobre materias y procesos relacionados con el quehacer del Servicio.
- Acceso a información relevante: La SEC pondrá a disposición de la ciudadanía información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible.

## 4.5 Agenda Energética 2022 – 2026

La Agenda Energética 2022 – 2026 impulsada por el Ministerio de Energía para el actual periodo de Gobierno, establece ocho ejes que dan cuenta del enfoque y las prioridades que tiene la cartera en el ámbito de la energía. Entre los distintos ejes propuestos como guía para la gestión ministerial, dos de ellos tienen directa relación con la modernización de la SEC, a saber:

- Línea de acción 1.5.1 “Mejoramiento de las capacidades de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y sus mecanismos de fiscalización y resolución de reclamos para garantizar una mejor calidad del servicio de las distribuidoras de electricidad a lo largo del país.” Producto del gran número de reclamos que llegan tanto a la SEC como a las empresas de distribución, en particular respecto a la calidad del servicio entregado, se propone la revisión y mejoramiento de las capacidades funcionales y organizacionales de la SEC a fin de avanzar en materia de calidad del servicio eléctrico recibido por la ciudadanía.
- Línea de acción 8.3.1 “Modernizaremos las instituciones y capacidades del sector energía para mejorar el funcionamiento del aparato público y la calidad de los servicios energéticos. Una de estas mejoras contempla la modernización de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles en cuanto a su organización, dotación de personal y herramientas, con el fin de mejorar su capacidad de acción y la efectividad en el cumplimiento de sus funciones.”

Estas líneas de acción se vuelven relevantes para la gestión propia de la SEC ya que permitirán entregar una cobertura más adecuada a todos los ámbitos de la energía, ya sea electricidad, combustibles, gas, electromovilidad, eficiencia energética, uso de leña, productos y otros aspectos emergentes que se avizoran producto del crecimiento y diversificación del mercado.



## 5. Análisis y resultados

### 5.1 Marco normativo y regulación vigente

#### 5.1.1 De la normativa que regula el mercado de distribución eléctrica

Las percepciones de representantes de consumidores y desde la misma Superintendencia, coinciden en que se debe trabajar en una modernización del marco normativo y del modelo del negocio, a fin de que se alinee de manera estructural con las nuevas tecnologías, con las energías renovables no convencionales, con la electromovilidad, con la eficiencia energética, y con tantos otros factores emergentes como la sustentabilidad o la rápida expansión demográfica en sectores alejados de las zonas urbanas, por ejemplo. Es por lo anterior, que se requiere poner en el centro de esta modernización no tan solo a actores relevantes como las empresas y grandes grupos de interés involucrados - como la minería, el transporte u otros-, sino que debe estar centrada principalmente en el usuario, elevando los estándares de la calidad, seguridad y continuidad del suministro eléctrico entregado por las empresas de distribución, además de una coordinación efectiva entre los distintos actores inmersos en la regulación, incluyendo a los usuarios y sus representantes.

Su involucramiento, sin duda contribuye a fomentar la gobernanza regulatoria y entregar mayor legitimidad a la regulación desde el punto de vista de la ciudadanía.

A partir de dicha necesidad, desde el año 2016 se viene trabajando en una modernización del segmento de distribución, en donde diversos actores han realizado estudios, propuestas y distintos diagnósticos que tienen por objetivo enriquecer la discusión desde las distintas perspectivas que tiene el sector de la electricidad.

El “Estudio para la elaboración de una propuesta de modificación regulatoria de la distribución de energía eléctrica” realizado el 2020 por el Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería de la Universidad de Chile, a petición del Ministerio de Energía, entrega una propuesta detallada de modificación regulatoria, en términos

técnicos y comparativos, que sirve de base para el desarrollo de una ley que modernice la distribución, permitiendo el desarrollo y operación eficiente del segmento en su totalidad, tomando como ejes de política pública la seguridad y calidad del servicio; tarifas eficientes y competitivas a fin de que se refleje el costo mínimo de la provisión del servicio entregado; el desarrollo sostenible y armónico del mercado de distribución; la necesidad de que la regulación habilite el desarrollo de nuevos negocios y soluciones que fomenten la evolución sostenible del sistema; garantizar que los intereses de los usuarios están debidamente protegidos en términos de calidad, seguridad, tarificación, etc.; además del rol que debe cumplir el Estado en este marco regulatorio.

A la vez, el Informe “El futuro de la distribución eléctrica en Chile: ¿Hacia dónde vamos?”, elaborado por EBP Chile, IESD Consultores y Eléctricas A.G. el año 2020, también se suma a la discusión de la propuesta de un nuevo marco regulatorio para el segmento de la distribución eléctrica, desde un punto de vista estratégico del negocio, sin entrar en especificaciones técnicas, tomando como ejes más relevantes, los sistemas de remuneración, las tarifas a usuarios finales, la comercialización, entre otros. Tomando las propuestas de distintos actores, como consultoras, asociaciones de distribuidoras y la academia, se concluye la necesidad de una modernización de la regulación vigente en Chile, en atención a la incorporación de nuevas tecnologías, la diversidad de fuentes de energía, la descarbonización y la electrificación del mercado de transportes, por nombrar solamente algunos desafíos fundamentales.

Sumado a lo anterior y producto de este trabajo de investigación, dentro de la necesaria modernización para el segmento de distribución, se destaca en la Ley General de Servicios Eléctricos una calificación que debe efectuar anualmente la SEC y que mide la calidad del servicio entregado por empresas de distribución, en base a distintos aspectos relacionados con la satisfacción usuaria, denominado “ranking de calidad de servicio”, el cual tiene por objeto elaborar una norma de calificación, la cual está basada en los reclamos directos de clientes presentados a la SEC, las encuestas de satisfacción realizadas a usuarios y el índice de continuidad de servicio.

A partir de las entrevistas realizadas, en particular a la autoridad de la SEC y a una experta en materias de regulación energética, se concluye que el ranking de calidad de servicios es una herramienta sumamente valorada por las empresas de distribución y a la cual le tienen mucho respeto, ya que refleja o mide qué tan satisfechas están las personas con el servicio y se evalúa el funcionamiento de las empresas, por cuanto su imagen corporativa se ve directamente aludida en estas mediciones. Sin duda alguna, uno de los aspectos que más preocupa a las empresas de distribución, es la imagen que tienen las personas y por ende, es una herramienta que debe ser potenciada y difundida masivamente por la SEC para que sea de conocimiento de la ciudadanía, ya que es una herramienta que se elabora en gran medida con el actuar y la percepción de los usuarios, pudiendo incentivar a las empresas para que entreguen un mejor servicio y que su gestión esté orientada de manera efectiva al usuario.

Asimismo, y con el objeto de identificar oportunidades de mejora para el fortalecimiento institucional de la SEC, este ranking podría ser mejorado o fortalecido con más elementos de medición que están relacionados con la calidad de servicio, como lo es la aplicación de sanciones, pero ¿por qué las sanciones deberían incluirse en esta medición? Porque la aplicación de una sanción tiene relación directa con el incumplimiento normativo y/o la reincidencia de faltas o infracciones por parte de empresas eléctricas a dicho marco regulatorio. Si se tomara en consideración la gravedad de una sanción y la reincidencia de esta infracción en un mismo periodo, el ranking sería una herramienta más efectiva ya que les daría un motivo a las empresas de distribución para que eviten ser sancionadas por la SEC. Esta modificación podría terminar siendo un incentivo al cumplimiento más pleno de la regulación vigente por parte de las empresas, situación que hoy no es así.

Otro punto importante a destacar como una oportunidad de mejora en el marco regulatorio vigente, se rescata a partir de la entrevista sostenida con altos directivos de la SEC, que consideran que de manera adicional a las sanciones, un incentivo razonable para movilizar a la industria al cumplimiento normativo es aumentando los montos de compensación que deben pagar las empresas de

distribución que sobrepasan el estándar de calidad determinado en la norma técnica de calidad de servicio para sistemas de distribución. A partir del monitoreo que realiza la SEC a la industria mediante los indicadores SAIDI y SAIFI y el cálculo que se hace mensualmente por períodos móviles de 12 meses, se identifican aquellas empresas que no cumplen con los estándares de calidad del suministro eléctrico y estas están en la obligación de compensar a los clientes afectados mediante la facturación de su boleta. Un buen incentivo sería aumentar los montos de compensación y que el incumplimiento sea sancionado de manera sistemática y permanente.

### 5.1.2 De la normativa que crea y estructura a la SEC

En segunda instancia, nos encontramos con el marco normativo de la Superintendencia, el cual se rige por la Ley N°18.410 del año 1985, la cual hoy se presenta más bien desactualizada y poco alineada al contexto actual del mercado eléctrico, a su crecimiento, complejidad, dinamismo y diversificación de actores. Es así como nos encontramos con un primer obstáculo de carácter estructural para la institucionalidad de la SEC, ya que la estructura orgánica del Servicio se encuentra definida por Ley, por cuanto cualquier modificación o actualización requiere de la discusión y aprobación legislativa. Lo anterior, se vuelve determinante ya que en los últimos años el campo de acción de la SEC se ha expandido considerablemente, comenzando por las energías renovables no convencionales, el uso de la leña, colectores solares, electromovilidad, etc. y la orgánica del Servicio no ha ido de la mano con este crecimiento, ya que actualmente la orgánica se divide en Electricidad y Combustibles. Sólo a modo de ejemplificar, hoy la SEC cuenta con un área de Energías Renovables No Convencionales y debido a su crecimiento exponencial ésta debiese estar consagrada a nivel Institucional como una división por sí misma, sin embargo, como la estructura de la SEC es sumamente rígida, no es posible hacer modificaciones y actualmente sólo es posible tener un área dependiente de un tercer nivel jerárquico, dentro del DIE.

La misma problemática se presenta con el sistema de sanciones que tiene actualmente la SEC. La Ley 18.410-1985 que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, en su título IV establece el sistema de sanciones que la SEC tendrá a disposición para exigir el cumplimiento de las disposiciones legales que supervigila, además del Decreto 119 de 1989 que aprueba el reglamento de sanciones en materia de electricidad y combustibles. Si bien este marco normativo considera tres grandes criterios para sancionar -gravedad de la sanción, tipo de sanción y circunstancias para la determinación de una sanción-, es importante señalar que éstos no permiten estandarizar de una manera suficientemente objetiva la aplicación de una sanción, dependiendo en cierto grado del criterio aplicado por el fiscalizador al momento de realizar la inspección, ya sea en terreno o por sistemas, y a partir de ello se determina qué sanción se ajusta de manera más razonable al incumplimiento detectado y qué monto, en caso de ser una multa. Esto se vuelve un riesgo potencial considerando las posibles capturas al regulador que pueda sufrir la SEC o el lobby realizado por las empresas más grandes, por lo que urge sistematizar la determinación de una sanción, mejora que actualmente está en desarrollo.

### 5.1.3 Del sistema de sanciones de la SEC

El sistema de sanciones actual establece sanciones que la SEC no está en condiciones de aplicar o que no son efectivas con las empresas de distribución y con el mercado en su conjunto, como la amonestación por escrito, la caducidad de la concesión provisional, el comiso o la desconexión de las instalaciones, ya que al no disponer de un proveedor estatal, la SEC no tiene las competencias o la cobertura necesaria para hacerse cargo de manera temporal o permanente, del suministro eléctrico concesionado inicialmente, es decir, el marco normativo no esté en sintonía con el contexto energético actual.

Consultada la percepción que tienen representantes de consumidores y usuarios, estos consideran que las sanciones que aplica la SEC actualmente no son efectivas: en primera instancia, sólo se aplican multas ya que otras sanciones son

aún menos efectivas, y las multas no son suficientes para corregir el comportamiento de una empresa de distribución, en vista de las utilidades que perciben; en segunda instancia, relevan lo dilatorio del proceso de sanciones, ya que una empresa puede demorar hasta 4 años en pagar una multa producto de las instancias de apelación que tiene a su favor, disminuyendo su efectividad e impacto de manera considerable; y en tercera instancia, las sanciones no están orientadas a compensar la afectación real del cliente, ya que la multa pagada por el sancionado va directamente a las arcas fiscales y el cliente no tiene la posibilidad de involucrarse o monitorear este proceso, así como tampoco existe la posibilidad de compensar al cliente afectado con parte de la multa pagada por el sancionado.

Frente a esta problemática, actualmente el Ministerio de Energía se encuentra en proceso de definición de los últimos detalles para presentar un proyecto de ley que modernice a la SEC, amplíe su campo de acción y le entregue herramientas acorde al contexto actual y a la diversidad del mercado, ya que actualmente se concentra en el ámbito de la electricidad, el combustible y el gas, no obstante, se requiere ampliar el campo de acción a la engería en general, robusteciendo la institucionalidad de la SEC a fin de entregar una mayor cobertura en lo que respecta a la supervigilancia del cumplimiento de la regulación vigente. Esta modernización a la vez se vendría a hacer cargo de actualizar el sistema de sanciones que tiene a disposición la SEC, considerando que también ha sido un obstáculo la rigidez de la norma para que la SEC pueda fiscalizar y sancionar en materia de energías renovables no convencionales, electromovilidad, uso de la leña, etc.

Entonces, la institucionalidad de la SEC, como actor determinante en el cumplimiento e interpretación normativa, ¿avanza en conjunto con el crecimiento, diversificación, y complejidad del mercado y la regulación eléctrica? Claramente no y es por esto que se deben poner todos los esfuerzos para que se modernice la SEC y se cree la Superintendencia de Energía, a fin de que la ciudadanía tenga una cobertura razonable, se supervigile todo el mercado energético de manera efectiva y se incentive a las empresas eléctricas al cumplimiento de la regulación vigente mediante el uso de distintas herramientas, como los mecanismos de compensación,

el ranking de calidad de servicio y las sanciones. Sumado a esto, por cierto se requiere de una actualización a la regulación vigente, que esté alineada a la nueva institucionalidad de la SEC.

## 5.2 Sanciones cursadas por la SEC a empresas de distribución 2017-2022

De manera complementaria al análisis documental realizado en el punto anterior y las entrevistas sostenidas con funcionarios de la alta dirección de la Superintendencia, además de fiscalizadores, expertos en materias de regulación energética y representantes de consumidores y usuarios, con fecha 19-07-2023 se solicitó información mediante transparencia pasiva a la SEC, a través de la plataforma dispuesta por el Consejo para la Transparencia, la que consistía en proporcionar una base de datos que detallara las fiscalizaciones realizadas entre el año 2017 – 2022, así como las sanciones cursadas producto de un proceso de fiscalización, entre otras variables que facilitarían en análisis descriptivo.

No obstante, la información proporcionada por la Superintendencia, con fecha 31-08-2023, no es lo suficientemente completa para poder efectuar un análisis descriptivo en profundidad de las sanciones aplicadas, ya que no se incluyeron variables relevantes del proceso que permitirían, por ejemplo, conocer al fiscalizador responsable de la actividad, cuantas fiscalizaciones terminaron con una sanción, la gravedad de cada sanción (leve, grave, gravísima), si la sanción correspondió a la reiteración o reincidencia de un incumplimiento o infracción, el estado de una multa (vigente, pagada, reducida, anulada, etc.) o si existió un recurso interpuesto por el sancionado.

A mayor abundamiento, la respuesta entregada por la SEC señala “(...) se hace entrega de toda la información que ha sido posible recopilar al respecto. Cabe hacer presente que no contamos con la información en los términos requeridos, por cuanto la información se encuentra alojada en distintas bases de datos que no necesariamente se vinculan entre sí.” Seguido de esta respuesta, se puso a disposición tres bases de datos separadas, sin poder entrelazarlas ya que la información no se encuentra integrada ni referenciada. La primera detalla las

fiscalizaciones realizadas a los trámites TE1, la segunda, la cantidad de sanciones cursadas en el periodo solicitado, y la tercera, detalla los recursos interpuestos en el mismo periodo.

En base a lo anterior expuesto, se destaca una debilidad relevante que dice relación directa con la trazabilidad del proceso de fiscalización y sanción, así como con la integración de esta información a fin de monitorear y supervisar la actividad en su conjunto. Cabe destacar que esta situación fue corroborada en las entrevistas realizadas a la alta dirección de la Superintendencia, señalando que actualmente están buscando los recursos para llevar a cabo un proyecto de integración de datos de la SEC, ya que las plataformas que alojan la información corresponden a software desarrollados internamente y algunos de ellos muy antiguos, sumamente específicos y poco flexibles, volviéndose un proyecto de alto costo.

Ahora bien, es importante destacar que este análisis abordará las sanciones cursadas entre el 2017 – 2022 a empresas de distribución, por cuanto la base dispuesta por la SEC fue depurada de acuerdo con lo siguiente:

Total de sanciones 2017 – 2022	3.222
Total de sanciones aplicada a "Personas"	1.569
<b>Total de sanciones aplicadas a "Empresas"</b>	<b>1.653</b>

Sanciones a personas no serán consideradas en el presente análisis

Del total de sanciones cursadas en el periodo (3.222), se depuraron aquellas que fueron cursadas a personas naturales, como lo son los instaladores, ya que, para efectos de la presente investigación, el foco está en las sanciones aplicadas a empresas de distribución. Asimismo, del total de sanciones aplicadas a empresas (1.653), se eliminaron 7 registros que no contenían información del sancionado por cuanto no se evidencia si el destinatario de la sanción efectivamente correspondía a una empresa, quedando un total de 1.649 sanciones cursadas a “empresas”. De estas 1.649 sanciones, también se deben depurar aquellas empresas que correspondan al retail, comercio, construcción, rubro inmobiliario u otro que no sea empresa de distribución sancionada. A partir de lo anterior, el universo de sanciones se acota a lo siguiente:

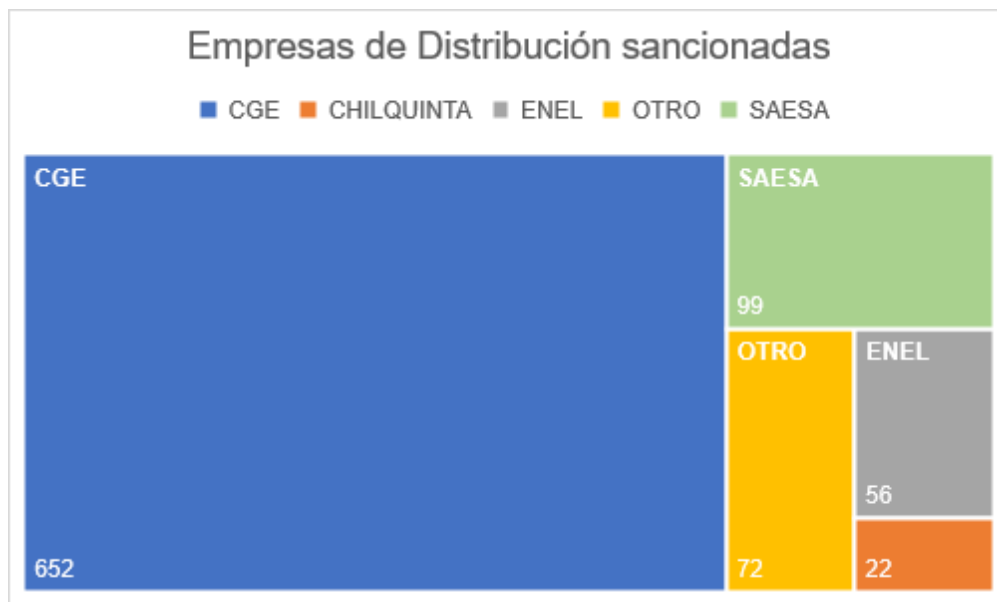


Total de sanciones cursadas a "Empresas" 2017 - 2022	1.649
Total de sanciones cursadas a otras empresas	745
<b>Total de sanciones cursadas a empresas de Distribución</b>	<b>901</b>

← Universo

Como primer ejercicio, el Gráfico N°1 muestra a nivel general, cómo se conforman estas 901 sanciones de acuerdo con las empresas de distribución sancionadas a lo largo del país. Para efectos de esta investigación, se determinó agrupar las empresas que son parte de los grupos CGE, ENEL, SAESA y CHILQUINTA, mientras que la denominación "OTRO", se determinó para agrupar a las pequeñas empresas distribuidoras, que en su mayoría corresponden a cooperativas de electricidad.

**Gráfico N°1**



Fuente: Elaboración propia.

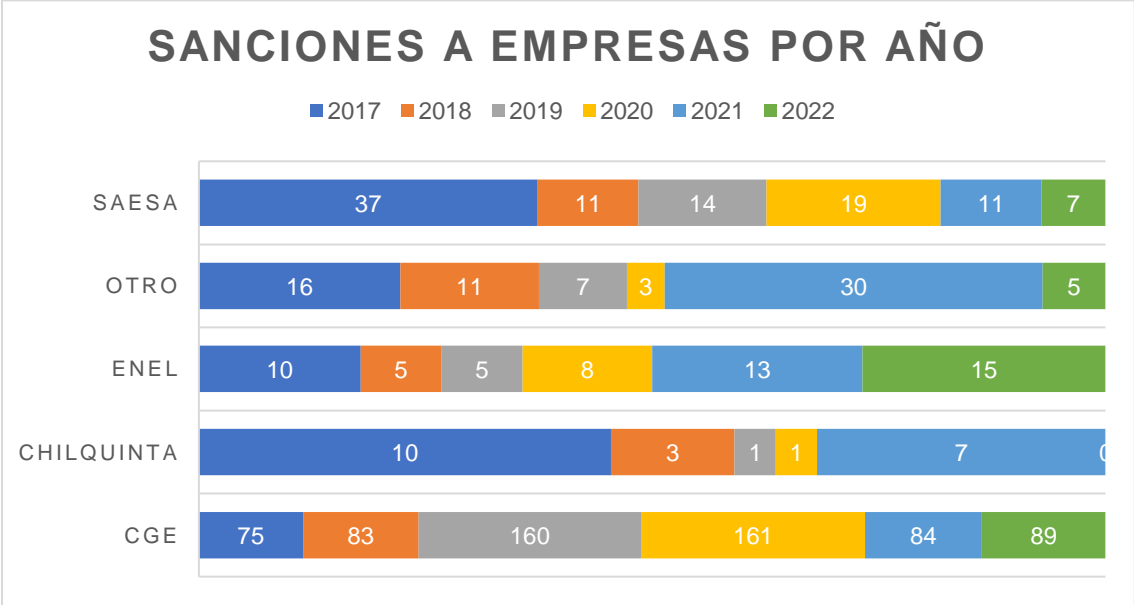
Al grupo CGE se le cursó el 74,4% del total de sanciones aplicadas en el periodo 2017–2022, situación que podría explicarse debido a que son responsables de la distribución del 40% de la energía eléctrica de Chile y que satisface al 44% de los clientes regulados. Sin embargo, el comportamiento de ENEL, por ejemplo, difiere de este escenario, ya que a esta empresa solamente se le cursó el 6,2% de

las sanciones en el periodo en estudio siendo responsable del 27% de los clientes regulados, pertenecientes a la Región Metropolitana, o el caso de CHILQUINTA, que es responsable de entregar suministro eléctrico en la región de Valparaíso al 10% de los clientes regulados a nivel nacional y sólo se le cursaron 22 sanciones, equivalente al 2,4% de las sanciones cursadas en el periodo.

Lo anterior, deja entrever una tendencia de que grandes empresas como CGE son sancionadas muy por encima del promedio, pudiendo existir factores propios de la empresa que impactan en su desempeño. Según las entrevistas sostenidas, se desprende que quienes controlaban anteriormente el grupo CGE - empresa española Naturgy- perdieron el interés en el mercado chileno lo cual explicaría su mal comportamiento y que a partir del año 2020 con los actuales controladores -State Grid de China- se ha cambiado el enfoque a fin de mejorar su imagen corporativa, lo cual podría reflejar una disminución de sanciones cursadas.

Si la cantidad de sanciones la desagregamos por año, podemos comenzar a identificar cierto comportamiento reiterado, como se ve reflejado en el Gráfico N°2.

**Gráfico N°2**



Fuente: Elaboración propia.

El grupo SAESA si bien llegó a su peak de sanciones cursadas el año 2017, el comportamiento entre los años 2018 y 2021 son relativamente similares, disminuyendo considerablemente para el año 2022 respecto del 2017, lo que puede ser un punto a favor. En un escenario contrario se encuentra el grupo ENEL, quien comienza el periodo de estudio con un descenso muy marcado en la cantidad de sanciones cursadas, sin embargo, para los años 2021 y 2022 aumenta considerablemente. Adicionalmente, se observa que el comportamiento del grupo CGE no fue homogéneo, ya que para los primeros años existió una variación razonable, sin embargo, el periodo 2019 – 2020 se duplicó la cantidad de sanciones cursadas por la SEC, siendo consistente con lo planteado anteriormente respecto de que los intereses particulares que tienen las grandes empresas en el mercado de la distribución eléctrica, y la importancia que le den a los consumidores finales, impacta en el cumplimiento de la normativa y la regulación vigente.

Por otra parte, tal como lo establece la Ley N°18.410-1985 que crea a la SEC y el Decreto N°119-1989 que aprueba el reglamento de sanciones, existen varios tipos de sanciones que puede efectuar la SEC para hacer cumplir con la regulación vigente, en la tabla N°4 se identifican los tipos de sanciones cursadas a las empresas de distribución.

**Tabla N°4**

Tipo de sanción	CGE	CHILQUINTA	ENEL	SAESA	OTRO	Total general
Amonestación	18	8	5	6	6	43
Clausura	5	0	0	0	0	5
Multa	629	14	51	93	66	853
Total general	652	22	56	99	72	901

Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, se evidencia que la mayor cantidad de sanciones aplicadas en todos los años analizados, corresponden a multas, alcanzando el 94,7% del total de sanciones cursadas en el periodo analizado, confirmando la información recopilada en las entrevistas, ya que actualmente la sanción “más onerosa” que tiene a su alcance la SEC, es la multa, sin embargo, producto de lo dilatorio del proceso y en atención al aprovisionamiento en términos financieros que puedan efectuar las

empresas de distribución para solventar el pago de la multa a lo largo de todo el proceso de apelación, esta herramienta se vuelve inefectiva e insuficiente para velar por el cumplimiento de las regulaciones vigentes. Lo anterior, genera que en su mayoría el comportamiento de las empresas no cambie, como también lo demuestra el caso del grupo CGE.

Una situación similar relevan los representantes de consumidores y usuarios de CONADECUS, quienes señalan que es impresentable que las multas cursadas a estos grandes grupos de empresas no sean acordes a las utilidades que perciben año a año y que no tengan el impacto necesario en ellas para cambiar el comportamiento y mejorar la calidad del servicio que entregan.

En atención a lo indicado, se indagó respecto de los montos totales de las multas cursadas a empresas de distribución, reflejados en la siguiente tabla:

**Tabla N°5**

<b>Empresa de Distribución</b>	<b>US\$</b>
CGE	74.759.800
CHILQUINTA	600.367
ENEL	32.847.578
SAESA	9.150.874
OTRO	5.588.875
<b>Total multas cursadas</b>	<b>122.947.494</b>

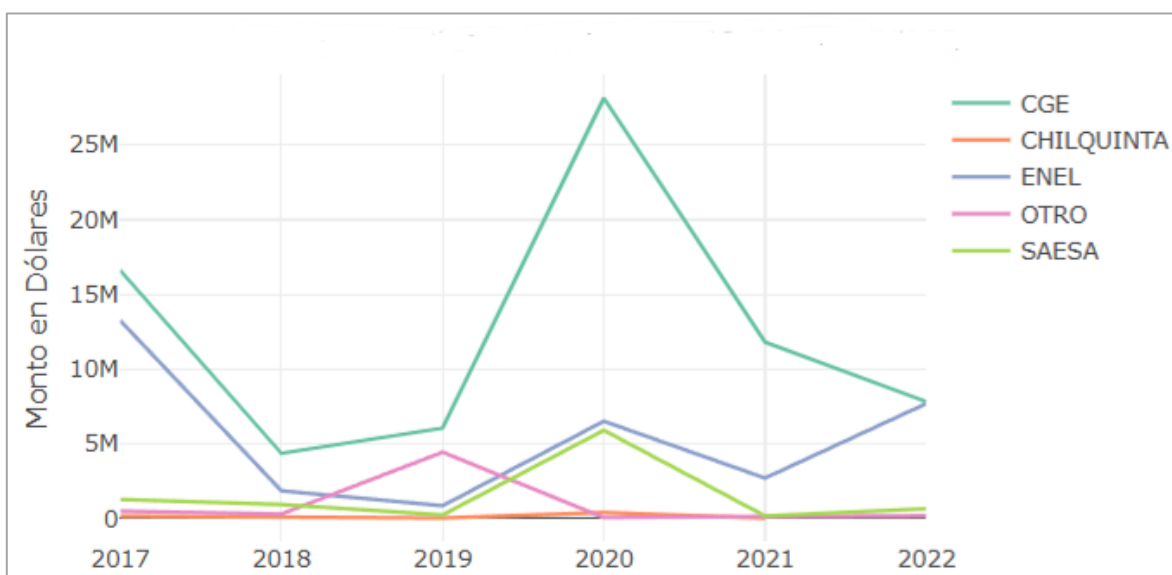
Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior, sumado a la distribución por año de las multas cursadas a empresas de distribución, reflejada en el Grafico N°3, viene a confirmar lo expuesto por los distintos actores consultados, ya que el grupo CGE, a lo largo del periodo analizado, ha incurrido año tras año en faltas, las que si bien se desconoce su gravedad o reiteración, dan cuenta de un incumplimiento permanente respecto de la regulación vigente, infracciones que impactan directamente en los usuarios y clientes ¿Es monitoreada esta situación por la SEC? Si bien una multa considera como un agravante la reincidencia de una falta en el mismo periodo, esto no se monitorea adecuadamente como un todo, lo que genera que se pueda perder de vista el comportamiento de las empresas a partir de la reincidencia de una infracción

y, por ende, la determinación de una sanción, que es entendida como la penalización por haberse materializado un incumplimiento, riesgo o afectación a usuarios.

Parece razonable pensar entonces que el monitoreo a las sanciones es necesario y se debe realizar de una manera sistemática y permanente, ya que puede contribuir a movilizar a la industria al cumplimiento de la regulación y ser utilizado como insumo para otras herramientas, como el ranking de calidad de servicio, por ejemplo.

**Gráfico N°3**



Fuente: Elaboración propia.

Por último, y en base a los datos disponibles, en el Gráfico N°3 se detallan de una manera más precisa los montos de las multas cursadas por año, expresada en dólares, para cada uno de los grupos de empresas de distribución producto de un incumplimiento, sin embargo, es importante reiterar que no existe claridad respecto a la gravedad de las sanciones cursadas, su reiteración, o bien si una fiscalización terminó de una manera positiva -sin incumplimiento- o negativa -con incumplimiento-, volviendo a relevar la necesidad de que la SEC debe integrar la información que administra y de esta manera monitorear la efectividad de sus procesos, detectar posibles debilidades, buscar oportunidades de mejora para

fortalecer los procesos que son de carácter estratégicos, implementar acciones efectivas que contribuyan al monitoreo de la industria, y con ello, empoderar el rol de la Superintendencia en el accionar del ámbito eléctrico.

### 5.3 Participación ciudadana y acceso a la información: El control ciudadano

#### 5.3.1 Consejos de la Sociedad Civil (COSOC)

Como último eje de este análisis, es importante indagar en el desarrollo de instancias de participación e involucramiento ciudadano que promueva la SEC a fin de fortalecer el control ciudadano. Tal como se definió en el capítulo 4, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, la Superintendencia tiene implementado un Consejo para la Sociedad Civil (COSOC) que es la instancia Institucional más clara en la cual se insta a la participación de distintos actores que se vean involucrados en el rubro de la energía, pero ¿Son estas instancias efectivas para abordar las reales necesidades de la ciudadanía? ¿Son efectivas o vinculantes para la gestión de la SEC, en cuanto a definir estrategias o tomar decisiones, por ejemplo?

De las entrevistas sostenidas, se desprende que los COSOC permiten recoger ideas, requerimientos, consejos y consultas, los que se canalizan internamente en la SEC. Dicha información surge de representantes de distintos actores presentes en el sector de energía, como instaladores, empresas distribuidoras, generadoras, transmisoras, empresas renovables, usuarios, etc. y han sido un aporte al desarrollo de temáticas con otros actores relevantes, como lo es con el Coordinador Eléctrico Nacional, la Comisión Nacional de Energía, el mismo Ministerio y obviamente la SEC.

Sin embargo, existen miradas contrapuestas respecto de lo vinculantes y efectivos que pueden llegar a ser los COSOC para la gestión de la SEC y como mecanismo efectivo de participación ciudadana, tal como se desprende de la entrevista sostenida con la alta dirección de la SEC, ya que si bien en los COSOC se aportan datos sensibles de un mercado específico y a partir de esa información

la SEC indaga en sus registros y bases de datos a fin de dar con hallazgos o situaciones que no se tenían contempladas en un inicio, estas instancias son más bien consultivas, más no vinculantes, por lo que las problemáticas o consultas relevadas en los Consejos no tienen la obligación de ser respondidas, investigadas o atendidas por la SEC.

Ello genera descontento en algunos actores y representantes de la sociedad civil, ya que estos actualmente se encuentran reacios a participar en el COSOC de la SEC, sin ir más lejos, la Asociación de Consumidores ORCUS, uno de los dos representantes de consumidores asistentes, no seguirá participando de esta instancia, mientras que la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS) se mantendría, pero con un claro desacuerdo sobre esta instancia, ya que no es vinculante, no los escuchan y no les entregan información relevante respecto de los cambios que se avizoran en el mercado.

Es producto de lo anterior que se sostuvo una entrevista con representantes de CONADECUS a fin de conocer su percepción respecto de estas instancias de participación y estos señalan expresamente que esta instancia no es vinculante, no se presentan los proyectos, propuestas o estrategias que se estén trabajando para atender las necesidades de la ciudadanía, esto dificulta claramente la bajada que estas organizaciones puedan hacer a la sociedad civil, además, el COSOC no aporta en la toma de decisiones ya que sólo se abordan temas puntuales que son de interés de la SEC, como, por ejemplo, la cantidad de reclamos de usuarios y el plazo de respuesta.

Exhibiendo esta discrepancia de percepciones, claramente la SEC debe mejorar esta instancia de participación ciudadana, entendiendo que, además de las empresas eléctricas y los grandes consumidores, se debe poner atención y escuchar de manera efectiva las necesidades y requerimientos de los consumidores finales, ya que son estos los que se llevan el peso indirecto de la regulación y son quienes pagan la cuenta. Sumado a lo anterior, estas instancias deben involucrar de manera efectiva la opinión, requerimientos y necesidades de los distintos actores en la gestión y la toma de decisiones de la SEC -con foco en los consumidores- ya que este puede ser un input sumamente valioso para el fortalecimiento institucional,

pudiendo establecer una alianza entre los distintos representantes a fin de lograr un mejor funcionamiento de la SEC, pero también del mercado y de la regulación vigente. La Superintendencia debiera tener la obligación de investigar, analizar y dar cuenta de su gestión, en los Consejos de la Sociedad Civil.

Es producto de lo anterior, que una oportunidad para mejorar estas instancias de participación es desagregar el COSOC por materias, ya que el ámbito de la electricidad se lleva la mayor parte de esta instancia y se desatienden materias de igual relevancia, como los combustibles, el gas o las energías renovables, por lo que sería una buena instancia para que la SEC cree un COSOC por ámbito de acción y ponga sus esfuerzos de una manera equilibrada en todas las materias que debe supervigilar.

### 5.3.2 Acceso a la información pública

En lo que respecta al acceso que el ciudadano tiene para llevar a cabo el control ciudadano, mencionar en primera instancia, que la labor de la SEC es más bien desconocida, por lo que se debe trabajar en dar a conocer de una mejor manera el quehacer de la Superintendencia, la relevancia de su funcionamiento y cómo vela por la ciudadanía en relación a la calidad, seguridad y continuidad del suministro eléctrico.

Adicionalmente, si bien la Superintendencia administra un volumen importante de información de las empresas eléctricas, esta no es puesta a disposición del usuario de una manera accesible, didáctica, de fácil comprensión y que ayude o fomente el control ciudadano. Un claro ejemplo es la página web Institucional, que si bien fue actualizada hace unos años, esta no cumple con las características mencionadas anteriormente y no se incorpora un apartado que sirva a la ciudadanía para monitorear de manera sistemática el comportamiento de la industria, desde la facturación hasta el cumplimiento del estándar de calidad o continuidad del servicio eléctrico, por ejemplo.

Lo anterior contribuiría a la educación e información sobre materias de energía que en la actualidad las personas no dominan, tal como señalan expertos



en regulación energética, la tarea principal que debe atender la SEC para fortalecer el control ciudadano es la educación e información al usuario, considerando que la energía en general es un campo muy complejo y técnico, por lo que se requiere una bajada clara sobre temáticas de energía, uso eficiente, tarificación, responsabilidad energética, relevancia de distintos actores, entre otros, que permitan empoderar al ciudadano y dar a conocer la labor que hace la SEC, pero también lo que hacen las empresas de electricidad, como por ejemplo, explicando el rol que cumplen en todo el ciclo de la energía. A esta percepción también se suman miradas desde la alta dirección de la SEC, ya que una oportunidad para educar sobre la materia, y en el cual se está ideando un plan de trabajo, es la realización de campañas informativas en colegios, universidades y otras entidades a fin de comunicar la labor que realiza la SEC y el cuidado y uso de la energía en lugares de trabajo, estudio, industria, etc.

Por otra parte, es importante volver a relevar las limitaciones que tuvo la Superintendencia para entregar información solicitada por transparencia pasiva, ya que, al no contar con su información integrada, se entregó información incompleta, lo que dificultó el análisis descriptivo realizado en la presente investigación. Lo anterior, deja entrever la importancia de modernizar los procesos y sistemas que actualmente tiene la SEC, a fin de mejorar su gestión interna pero también para promover el control ciudadano a partir de una mejor calidad de la información que es de interés público.

Ahora bien, la SEC este último tiempo ha implementado una serie de mejoras que tienen por objeto acercar al ciudadano, como, por ejemplo, la apertura de plataformas digitales como Instagram, el lanzamiento de un canal de WhatsApp y la implementación de las videollamadas para la atención de usuarios. Esta última actividad fue implementada en pandemia y ha tenido muy buenos resultados. Además, se destaca el establecimiento de convenios de colaboración con 156 Municipalidades a fin de acercar a la SEC a los territorios más alejados de las capitales regionales y que apoyan el ingreso de reclamos principalmente, sin embargo, la SEC no realiza un monitoreo a estos convenios a fin conocer la efectividad de esta última medida, considerando la gran carga que ya presentan las Municipalidades para llevar a cabo su propia gestión.

Sumado a lo anterior, en entrevista sostenida con la Superintendente, señala que su gestión se ha abocado a realizar un trabajo mucho más territorial, realizando visitas a la mayoría de las Direcciones Regionales a fin de identificar sus requerimientos y necesidades, pero a la vez estas instancias han servido para sumar a distintos actores relevantes de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional, como uniones comunales o adultos mayores, para conocer de primera fuente sobre las necesidades reales de las personas que habitan la región.

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

En base al trabajo realizado en este estudio, es posible concluir que es necesario cambiar el enfoque de la regulación actual del sistema de distribución eléctrica, e integrar ciertos elementos asociados a la gobernanza regulatoria, integrando en la formulación y evaluación de la regulación a la totalidad de actores involucrados, definiendo los roles y responsabilidades que tiene cada uno y trabajando, así, de una mejor manera la legitimidad que sustenta a las regulaciones vigentes, a fin de aumentar los estándares de calidad de servicio, seguridad y continuidad del suministro eléctrico,

Asimismo, es relevante la modernización de las distintas herramientas que tiene a disposición la SEC para monitorear y supervigilar el cumplimiento de la industria eléctrica, como por ejemplo, el ranking de calidad de servicio, herramienta que actualmente pondera distintos factores de satisfacción usuaria. Si él incluyera un indicador relacionado con las sanciones cursadas en el periodo, podría ser un incentivo interesante para movilizar a las empresas de distribución eléctrica al cumplimiento de la regulación vigente. Ello también puede incentivarse a partir del aumento de los montos contemplados en los mecanismos de compensación a los usuarios, cuando se superan los estándares de calidad definidos en la norma técnica de calidad de servicio.

En relación a las asimetrías de información presentes en el mercado de la distribución eléctrica y el acceso a la información pública, se constataron limitaciones claras por parte de la Superintendencia en la entrega de información

que es administrada por dicha entidad, ya que no se dispone de información integrada y trazable sobre las fiscalizaciones realizadas y las sanciones cursadas en dichas instancias, dificultando el monitoreo y supervisión de la actividad en su conjunto. Además, se evidenció cualitativamente que las instancias de participación ciudadana, como los Consejos de Sociedad Civil (COSOC), no son efectivas como una herramienta vinculante y que impacte en la gestión y toma de decisiones de la SEC.

Es por lo anterior que la relación entre el regulador y la ciudadanía debe ser más estrecha y la SEC debe tomar un rol fundamental en esta relación, a fin de que el regulador disponga de información más precisa respecto de las necesidades, requerimientos y/o preocupaciones de los usuarios que no tienen mayor incidencia en la formulación, implementación y evaluación de las distintas políticas y regulaciones, dando cumplimiento al mandato dispuesto para la Superintendencia. Construyendo una relación más estrecha, se puede contribuir de manera positiva a la toma de decisiones de la SEC y al enfoque de riesgo que sea utilizado para llevar a cabo sus actividades de fiscalización. Sumado a lo anterior, se releva la necesidad de mejorar el acceso a la información del mercado y de los actores involucrados - incluyendo las actividades que lleva a cabo la propia Superintendencia- a través de la implementación de distintas instancias informativas, educativas y de difusión, con el objeto de poner a disposición de la ciudadanía toda la información asociada al comportamiento del mercado para llevar a cabo acciones de control ciudadano.

Poniendo atención a todos los aspectos anteriormente mencionados, se visualiza una oportunidad para incentivar a las grandes empresas de distribución a mejorar su comportamiento, pudiendo elevar los estándares de calidad, seguridad y continuidad del suministro eléctrico, considerando la importancia que tiene la imagen corporativa para las grandes empresas de distribución, y el empoderamiento que lograría la SEC producto de la contribución en acotar las asimetrías de información existentes en este ámbito en particular.

En lo que respecta al sistema de sanciones y su efectividad para corregir comportamientos inadecuados de las grandes empresas de distribución eléctrica, es posible concluir que este mecanismo no es lo suficientemente efectivo para

incentivar el cumplimiento de las regulaciones vigentes, producto de distintos factores, como por ejemplo, lo rígido y poco flexible del marco normativo que reglamenta el sistema de sanciones y lo poco alineado que se encuentra al contexto actual; la existencia de cierta discrecionalidad a la hora de determinar una sanción y la ausencia de criterios estandarizados y sistematizados para la aplicación de sanciones, entregándole más objetividad y credibilidad al proceso; los intereses particulares que persiguen las grandes empresas de distribución eléctrica controladas por empresas influyentes y con poder a nivel mundial; o la ausencia de mecanismos sistemáticos de monitoreo o supervisión respecto del comportamiento de las empresas a partir de las sanciones aplicadas y al proceso en su conjunto.

A partir de esto, se debe modernizar el sistema de sanciones de la Superintendencia a fin de esté alineado a la diversidad de actores y su relevancia dentro del proceso, a las nuevas tecnologías, a la complejidad del mercado y a los nuevos riesgos que puedan afectar a los consumidores, empoderando a las entidades reguladoras que velan por la correcta entrega de servicios. Simultáneamente, se debe mejorar el proceso para cursar una sanción y las actividades de monitoreo y evaluación que tiene a disposición la SEC, sistematizando actividades y criterios relacionadas con la aplicación de una sanción. Además, es relevante abordar la optimización del proceso en lo que respecta a que las sanciones cursadas sean más inmediatas, a fin de que impacten de manera efectiva en la gestión y administración de las empresas.

Producto de lo anterior, es posible sustentar de manera razonable la afirmación planteada al inicio de este documento, respecto de que las sanciones cursadas por la SEC no tienen un efecto correctivo sobre las grandes empresas sancionadas y, en consecuencia, las malas prácticas e infracciones a la normativa se reiteran en el tiempo, afirmando también que se requieren mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación que permitan corregir esta ineficiencia.

Para finalizar, cabe hacer presente que las debilidades en el ciclo de evaluación y seguimiento de las políticas públicas deben ser identificadas y mejoradas de manera continua en los Servicios que conforman la administración del Estado, es decir, si hay indicadores de calidad de servicio y espacios de

participación de los usuarios en los cuales se evidencian debilidades, los dispositivos o mecanismos de evaluación y retroalimentación que se generen debieran estar orientados a perfeccionar la normativa o su implementación, a fin de mejorar continuamente. En el caso particular de las Superintendencias, lo anterior contribuiría a atender de una manera más efectiva las necesidades de la ciudadanía, adecuándose al contexto territorial y a las materias emergentes que se originan producto del crecimiento de los distintos mercados, incorporando instancias de coordinación efectivas a nivel nacional y fortaleciendo la responsabilidad distribuida entre todos los actores involucrados en el marco regulatorio actual, contribuyendo en la mejora de entrega de bienes y servicios a la ciudadanía, acercando a los consumidores y, por ende, aumentar la credibilidad de la Superintendencia como un ente fiscalizador.

## 7. Bibliografía

- Caamaño, J. (2006). La aplicación de la teoría de la Agencia a la gestión pública. *Revista da Escola Galega de Administración Pública*, vol. 1 N°2, 189 - 201.
- Camacho, G. (2015). Las entidades administrativas fiscalizadoras y su rol de aseguramiento de mercados competitivos. En U. d. Chile, *Revista de Derecho Público Vol. 70* (págs. 251 - 271). Santiago: Universidad de Chile.
- Camacho, G. (2015). Las entidades administrativas fiscalizadoras y su rol de aseguramiento de mercados competitivos. En U. d. Chile, *Revista de Derecho Público Vol. 70* (págs. 251 - 271). Santiago: Universidad de Chile.
- CNE, C. N. (2019). *Norma Técnica de Calidad de Servicio para Sistemas de Distribución*.
- EBP, C. (2020). *Informe: El futuro de la Distribución Eléctrica en Chile ¿Hacia dónde vamos?* Concepción: EBP Chile SpA.
- Enteiche, N. (2016). Superintendencias: Una necesaria autonomía constitucional. *Revista de Actualidad Jurídica*, No. 33, 359 - 378.
- García, J. (2009). ¿Inflación de Superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio. *Revista Actualidad Jurídica*, No. 19, Tomo I, 327-372.
- García, L. C. (2012). Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile, el caso de las Superintendencias. En U. D. Portales, *Anuario de Derecho Público* (págs. 415 - 435).
- García, N. (2020). *Rentabilidad de empresas de distribución eléctrica en el contexto internacional*. Biblioteca del Congreso Nacional del Chile. Asesoría Técnica Parlamentaria.
- García, N. (2021). *Matriz energética y eléctrica en Chile*. Asesoría parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- ISCI, I. d. (2020). *Estudio para la elaboración de una propuesta de modificación regulatoria de la distribución de energía eléctrica*. Instituto de Sistemas Complejos de Ingeniería.
- Levi-Faur, D. (2011). *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Levi-Faur, D. (2014). La gobernanza regulatoria en el siglo XXI. En CLAD, *Revista "Reforma y Democracia" No. 58* (págs. 9 - 38).
- Levi-Faur, D. (2015). La gobernanza regulatoria: Una perspectiva comparada. *Estudios de Administración Pública, No. 2*, 75 - 96.
- Levi-Faur, D. (2017). Gobernanza regulatoria en contextos de cambio: problemas y soluciones. *Revista CLAD "Reforma y Democracia", No. 68*, 7 - 38.
- Mallea, M. I. (2014). La potestad fiscalizadora y sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente. *Revista de Derecho N°32*, 135-156.
- OCDE. (2016). *Estudio de la OCDE sobre la Política Regulatoria en Chile: La capacidad del Gobierno para asegurar una regulación de alta calidad*. Paris: Ediciones OCDE.
- Pardow, D. (2018). ¿Control o Autonomía? El debate de las agencias reguladoras independientes. *Revista de Derecho (Valdivia), volumen XXXI N°2*, 193-209.
- Parra, N. V. (2021). *Mercado eléctrico chileno y sanciones administrativas. Memoria de Prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y*. Santiago: Universidad de Chile.
- Przeworski, A. (2015). Acerca del diseño del Estado: Una perspectiva principal-agente. En B. d. (CAF), *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (págs. 399 - 438). Banco del Desarrollo de América Latina (CAF).

PUC-CNE. (2017). *Diagnóstico de la regulación del sector de distribución eléctrica en Chile: Informe Resumen de Diagnóstico*. Santiago: Talleres Ley de Distribución Eléctrica PUC – CNE.

Querbach, T., & Arndt, C. (2017). Política regulatoria en América Latina: Un análisis de la situación actual. *OECD, No. 7, OECD Publishing, Paris*.

Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del Derecho: Un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen sancionatorio ambiental. *Revista Ius et Praxis, año 22 N°2, 189-226*.