2021

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 10.693-2021

[9 de noviembre de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 125, NUMERAL 1), TERCER PÁRRAFO, ORACIÓN FINAL, DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

GIANLUCA MORA POBLETE

EN EL PROCESO ROL C-2945-2017, DEL SEGUNDO JUZGADO CIVIL DE TALCAHUANO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN BAJO EL ROL N° 1673-2020-CIVIL

VISTOS:

Con fecha 13 de abril de 2021, Gianluca Mora Poblete ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 125, numeral 1), tercer párrafo, oración final, de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el proceso Rol C-2945-2017, del Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Concepción bajo el Rol N° 1673-2020-Civil.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna, en la parte ennegrecida:

"Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura.

(…)

Artículo 125.- *A los juicios a que se refiere el artículo precedente se aplicará el procedimiento que a continuación se señala:*

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

1) Los funcionarios del Servicio y personal de la Armada y de Carabineros que sorprendan infracciones de las normas de la presente ley y sus reglamentos o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, deberán denunciarlas al Juzgado y citar personalmente al inculpado si estuviere presente, o por escrito si estuviere ausente, mediante nota que se dejará en lugar visible del domicilio del infractor, o en la nave o embarcación utilizada. En ella deberá señalarse la ley o el reglamento infringido y el lugar o área aproximada del mar en que la infracción hubiere sido cometida, cuando corresponda.

Será aplicable a estas infracciones lo dispuesto en el artículo 28 de la ley N° 18.287, sobre procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley. La persona citada por los fiscalizadores del modo antes señalado se entenderá debidamente emplazada para efectos de la referida comparecencia.

En esta nota se le citará para que comparezca a la audiencia más próxima, indicando día y hora, bajo apercibimiento de proceder en su rebeldía. Una copia de esta citación deberá acompañarse a la denuncia. ***La denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción.***

(…).".

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

Indica el actor que presentó recurso de apelación para ante la Corte de Apelaciones de Concepción en contra de sentencia dictada por el Segundo Juzgado Civil de Talcahuano.

Explica que la norma impugnada tuvo un rol determinante en dicha sentencia y también lo tendrá ante el Tribunal de Alzada al conocer el recurso interpuesto. La presunción de infracción fundada en el mero hecho de la denuncia fue relevante para que se le condenara a multa de 1.616 UTM, por la captura de los recursos sardina común y anchoveta, respectivamente. Expone que la apelación tiene como elemento central en el conflicto que subyace al recurso, el valor probatorio que la ley le confiere a la mera denuncia que se realiza cumpliendo los requisitos que la ley exige.

Contextualizando los antecedentes de hecho y de derecho en que se funda la inaplicabilidad solicitada, explica cuestiones relativas a deber de los funcionarios del Servicio Nacional de Pesca, así como los funcionarios de Armada y Carabineros, de denunciar infracciones a la Ley General de Pesca y Acuicultura. Deben denunciar y citar al inculpado, a través del cumplimiento de determinadas formalidades, a audiencia más próxima, bajo apercibimiento de proceder en rebeldía.

Así, indica que se contemplan dos obligaciones: denunciar la infracción al Tribunal, y citar al inculpado por medio de una nota. Esta nota debe indicar la ley o reglamento infringido y el lugar o área aproximada del mar en que la infracción se hubiere cometido, señalando que la persona comparezca a la audiencia más próxima, indicando día y hora. El funcionario cumple con el deber de denunciar y de notificar.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

Luego, explica que el denunciante debe presentar ante el tribunal civil la respectiva "denuncia"; pero el funcionario tiene como fecha límite para su ingreso el día de la audiencia. De este modo, el denunciado sólo toma conocimiento de los hechos que sostienen la denuncia en el momento de la audiencia, y solo en el evento que la denuncia contenga los hechos, pues el artículo 125 únicamente exige que ésta cumpla con el requisito de haber realizado la nota-citación.

Expone que, así, la denuncia será válida y adquiere el carácter de presunción de la infracción cuando esté precedida de la nota-citación realizada de manera correcta. La denuncia incorpora la citación para que ésta adquiera el carácter de presunción y el denunciado no conoce la denuncia hasta el día que esta ingresa el tribunal civil, pues su aproximación al caso se circunscribe a la nota-citación donde no se relatan los hechos eventualmente infraccionales, sino que únicamente las normas legales, reglamentarias o medidas que, a juicio del funcionario fiscalizador, son infraccionadas, y el área o lugar donde se cometió. Agrega que la nota-citación es un documento simple, donde solo se indican las normas vulneradas, pero no la forma en que la infracción se produjo.

Agrega que, en base a la presunción establecida en la norma que requieren sea declarada inaplicable, se dictó sentencia. Apelada la misma, indica que el recurso se funda en la incompetencia absoluta del tribunal para conocer y juzgar, de modo que el procedimiento pertinente es el procedimiento administrativo establecido en el artículo 55 letra ñ) de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Agregó en el recurso que no se cometió infracción alguna al no ser emplazados en forma legal respecto de la suspensión, ni capturándose fuera de la cuota asignada.

Fundando el conflicto constitucional, explica que la presunción del artículo 125 no configura un hecho precedente en sí mismo, ni una consecuencia lógica de ella, sino que el hecho basal (la denuncia) sólo se instituye como una verdad provisoria. Agrega, siguiendo precedentes de este Tribunal sobre la materia, que la mera veracidad de los hechos que son resultado del acto de fiscalización puede ser considerada por el juez, o tomarla como un antecedente. Así, el afectado puede impugnar tanto el hecho antecedente como el hecho consecuente.

Lo complejo de la presunción del artículo 125 Nº 1 es que por el mero hecho de realizarse la denuncia da por acreditada la infracción, ello, independiente del contenido de la denuncia.

Refiere que para lograr que la presunción tenga valor probatorio de conformidad al artículo 125 Nº 1, es necesario que se sostenga en una denuncia que se encuentre acreditada. Para que esto ocurra, la administración debe verificar y comprobar la infracción. Si la administración no realiza lo anterior, se está ante una investigación que vulnera el debido proceso. La inspección debe considerar los elementos básicos del debido proceso como hacer valer su defensa ante la imputación de la autoridad. El acto de inspección y verificación debe ir precedido de una investigación que asegure el debido proceso. De este modo, si no se realiza una

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

investigación racional y justa en la etapa administrativa por parte de SERNAPESCA, la denuncia toma el carácter de un simple reparo, debiendo ser objeto de impugnación y prueba completa en el tribunal civil.

Lo anterior por cuanto las presunciones deben fundarse en un hecho conocido, verificado y comprobado. El estándar constitucional para otorgar valor probatorio a la denuncia implica que ésta debe cumplir el estándar de suficiencia para comprobar la infracción.

En la gestión pendiente explica que la denuncia no cumplió el estándar fijado por la doctrina de este Tribunal para sostener la presunción del artículo 125 Nº 1. La denuncia afecta el debido proceso pues se instituyó como un mero reparo y no acreditó o verificó la comisión de la infracción del artículo 3 letra c) de la ley.

Argumenta que el acto de inspección realizado por SERNAPESCA no garantizó el mínimo estándar de debido proceso a los denunciados, en cuanto no se les permitió impugnar el acto de control y verificación, en consideración que no fueron notificados de la suspensión de pesca por exceder la cuota anual, ya que únicamente fue notificada el Sindicato respectivo. La denuncia, al no acreditar que la embarcación "Gianfranco" incumplió la prohibición de exceder la cuota global de pesca, no se ajustó a los estándares del artículo 19 Nº 3, infraccionando el derecho a una investigación y un procedimiento racional y justo, contraviniendo la igualdad en la protección de los derechos y la presunción de inocencia.

Explica que la denuncia que sirve de base a la presunción y fundamento de la sentencia de primera instancia es el elemento central para determinar el efecto inconstitucional. En los hechos, refiere, existe un error en la persona en la denuncia de SERNAPESCA, en cuanto a que los denunciados no fueron los sujetos infractores de la obligación de no exceder de la cuota anual, quienes no pudieron en el procedimiento de inspección, desvirtuar la eventual infracción.

No obstante lo anterior, refiere que la sentencia de primera instancia afirma que el infractor es el respectivo Sindicato y no los armadores. No se acreditó en el juicio comunicación o notificación alguna entre el Sindicato y los pescadores sancionados, sino que el Segundo Juzgado presume que existió comunicación. Y, al sentenciar, los medios de prueba utilizados fueron los mismos acompañados a la denuncia.

Explicando el concreto efecto inconstitucional por aplicación de la norma, indica que para que la presunción administrativa pueda operar, el funcionario debió acreditar la infracción administrativa durante el proceso de inspección y comprobación para luego acreditarla en juicio, pero, tanto la denuncia, la prueba en el juicio y la sentencia se sostiene en una falta grave al debido proceso en cuanto que los denunciados jamás tuvieron posibilidad de desvirtuar el acto de control de SERNAPESCA en cuanto que ellos no eran quienes comenten la infracción, sino la Asociación; seguido por la ausencia de prueba que acrediten que el requirente fue

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

notificado de la suspensión de la facultad de pescar por exceder la cuota anual por parte del Sindicato.

Señala que la denuncia no cumplió con el estándar de inspección y la necesaria comprobación de la infracción administrativa que le es exigible, por lo que carece de los elementos necesarios para sostener la presunción del párrafo 3º del numeral 1) del artículo 125 de la anotada ley. En ese sentido, explica, no es idónea para construir la presunción.

Así, el accionar de SERNAPESCA conllevó que la investigación infraccionara el artículo 19 Nº 3 de la Constitución. Se vulnera en el caso concreto el debido proceso, en especial, el derecho a un procedimiento e investigación racionales y justos.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 22 de abril de 2021, a fojas 63, disponiéndose la suspensión del procedimiento. En resolución de 13 de mayo del mismo año se declaró admisible, a fojas 111.

A fojas 68, con fecha 28 de abril de 2021, la Corte de Apelaciones de Concepción remitió las piezas principales de la gestión pendiente.

A fojas 122, con fecha 2 de junio de 2021, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura evacúa traslado. Indica que, en atención a que el precepto impugnado no será decisivo para la resolución de la gestión pendiente, se allana a la solicitud de la parte requirente en el sentido de que se declare la inaplicabilidad del precepto impugnado.

A fojas 125, con fecha 7 de junio de 2021, rola decreto que ordenó traer los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 16 de septiembre de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, del abogado Tomás Jordán Díaz.

Se adoptó acuerdo en Sesión de igual fecha, según certificación de la relatora de la causa.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

Y CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES GENERALES

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de Gianluca Mora Poblete, armador de la embarcación "Gianfranco", quien fue objeto de una denuncia por parte del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) ante el Segundo Juzgado Civil de Talcahuano, tribunal que le impuso -como consecuencia de la reseñada denuncia- una multa ascendente a 1616 unidades tributarias mensuales, por captura de especies hidrobiológicas en contravención a la fijación de cuotas anuales establecida por la autoridad, para un área determinada.

SEGUNDO: Que, en relación a la infracción reseñada, el requirente indica que resultaría improcedente la misma respecto de su persona, toda vez que el límite de captura establecido por la autoridad, estaba fijado respecto del Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores y Armadores y Ramos Afines de la Pesca Artesanal, "SIPARMA", organización a la que se le habría asignado la fracción de captura y a la cual se le comunicó vía correo electrónico el haber excedido la misma. Junto a lo anterior, añade que la autoridad tampoco habría respetado el estándar de inspección y verificación al limitarse a cotejar documentación (límite de cuota contra formularios de desembarco de la nave en cuestión) y a partir de ello establecer la responsabilidad infraccional del requirente, pese a no haber realizado una labor de verificación de dicha infracción y sus responsables.

TERCERO: Que en este contexto, el requirente y sancionado plantea que es a partir de la aplicación del precepto legal requerido de inaplicabilidad -contenido en el artículo 125 Nº 1 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, disposición que regula la fiscalización y denuncia de infracciones a este cuerpo legal-, que la autoridad ha podido revestir su denuncia con el valor de presunción y por esa vía restringir excesivamente la posibilidad de una defensa adecuada y debida en juicio, al impedirle desvirtuar tal presunción y demostrar que él desconocía -por no haber sido notificado- el hecho de haberse superado el límite de extracción de sardina común y anchoveta, toda vez que tal regulación efectuada por la autoridad estaba dirigida al sindicato del cual forma parte la embarcación y no a la embarcación misma, de modo que el verdadero infractor sería el sindicato y, en segundo lugar, que mal se podría pretender hacer responsable al armador de la embarcación cuando la organización a la que pertenece no le notifica de la imposibilidad seguir realizando labores de captura de peces.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

CUARTO: Que en este orden de ideas cabe tener presente que la disposición cuya inaplicabilidad se solicita y que integra el mencionado artículo 125 Nº1 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, señala: *"La denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción"*. Vale decir, la norma en comento luego de referirse a la fiscalización y posterior denuncia por parte de los funcionarios del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, personal de la Armada y de Carabineros que sorprendan infracciones a la indicada ley, sus reglamentos o a las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, atribuye al acto de denuncia efectuado en los términos que la misma disposición contempla, el valor de presunción de haberse cometido la infracción cuestión que, de acuerdo a los argumentos contenidos en el presente requerimiento, haría estéril el esfuerzo del sancionado por desvirtuar el contenido de dicha acta de denuncia, afectando con ello las garantías de un juzgamiento justo y racional a que alude el artículo 19 Nº 3 de la Constitución.

II. DE LOS ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES COMO CRITERIO DE ANÁLISIS DE LA NORMA IMPUGNADA

QUINTO: Que la cuestión debatida no constituye una novedad ante nuestra Magistratura. Muy por el contrario, este Tribunal Constitucional ha tenido la posibilidad de pronunciarse acerca de conflictos de constitucionalidad que involucran al precepto legal contenido en el artículo 125 numeral 1 de la Ley General de Pesca, en múltiples oportunidades (STC 6437, STC 8696, STC 9399, entre otras), constituyendo las argumentaciones contenidas en dichas sentencias, criterios interpretativos del conflicto de constitucionalidad planteado, que no podemos desatender para el análisis del caso concreto.

SEXTO: Que en dichos pronunciamientos este Tribunal analizó la presunción a que alude la norma en comento expresando que *"la "presunción administrativa" en análisis no forma parte ni se identifica con aquellas presunciones legales o judiciales que reconoce el ordenamiento común (artículos 47 y 1712 del Código Civil, y 426 del Código de Procedimiento Civil). En efecto, es sabido que -al margen de las discusiones doctrinarias que estas figuras suelen suscitar- en su regulación positiva las presunciones legales y judiciales dicen relación con la prueba de los hechos en juicio; esto es, con los sucesos o acontecimientos fácticos que, en definitiva, habrán de configurar las premisas materiales o empíricas del pertinente razonamiento judicial. Ambos tipos se componen de dos elementos: un hecho antecedente (o conocido) del cual se deriva razonablemente (por el legislador o el juez) un hecho consecuente (o desconocido)"*. (STC 6437 c. segundo)

SÉPTIMO: Que continúa el análisis en cuestión indicando que *"siendo esta la estructura e incidencia de las presunciones legales en juicio, corresponde señalar enseguida que la "presunción administrativa" en estudio, si bien se encuentra plasmada en la ley, no reviste las características esenciales de aquéllas. En la especie, la ley no prefigura hecho antecedente ni consecuente alguno, sino que consagra que el contenido íntegro de una "denuncia", sea que*

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

contenga la afirmación de uno o varios hechos, sea que entere la calificación jurídica de los mismos, así como las conclusiones que de estas operaciones infiera la autoridad denunciante, se supone -todo ello- una verdad provisoria o enunciado performativo que predetermina el proceso" (STC 6437 c. cuarto)

OCTAVO: Que los argumentos reseñados resultan ilustrativos para mostrar la naturaleza de esta "presunción" a que se refiere el precepto legal en estudio, la cual no responde a la lógica de aquellas estructuradas a partir de un hecho antecedente establecido de manera indubitada que permite deducir otro derivado indefectiblemente de aquel. Por el contrario, la norma en cuestión atribuye *a priori*, sin siquiera el respaldo de una investigación administrativa previa, veracidad y efectividad a la denuncia efectuada por el funcionario fiscalizador respectivo, y "blinda" dicha denuncia con un valor probatorio de tal entidad, que rompe de entrada con la igualdad con que las partes -denunciante y denunciada- debieran acreditar y defender sus posturas en juicio. En efecto, la facultad de fiscalizar y denunciar con el fin de sancionar que tiene la Administración dentro de la esfera de sus atribuciones debe estar revestida de un contexto de justicia y racionalidad que se expresa necesariamente en la posibilidad de debatir, contar con los medios de defensa y de acreditación de los hechos, a fin de poder efectivamente desvirtuar las imputaciones realizadas.

NOVENO: Que nada de lo anterior ocurre cuando a partir de una fiscalización que realiza la autoridad -en este caso pesquera- se dan por establecidos ciertos hechos constitutivos de infracción al ordenamiento jurídico, se imputan tales hechos a un determinado sujeto, ello se plasma en un acta de denuncia, la cual, por el solo hecho de ser extendida con las formalidades legales, se transforma en una verdad establecida -aun cuando no se ha desarrollado proceso alguno ante la autoridad administrativa- y se le refuerza con un valor de presunción contra el cual deberá luchar el sancionado a fin de desvirtuar los mismos, en sede jurisdiccional.

DÉCIMO: Que, en este sentido, no resulta baladí considerar que estamos en presencia de una infracción que se configura a partir de un acta de denuncia que levanta un funcionario fiscalizador del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, acto en el cual se consignan las conductas que se estima, transgreden el ordenamiento jurídico, para luego llevar esa denuncia a conocimiento del tribunal en lo civil competente. El problema radica en que no estamos en presencia de una simple denuncia en la que se dé cuenta de hechos que luego deban ser acreditados en sede judicial en igualdad de posición frente al denunciado. Muy por el contrario, se trata de una denuncia que desde su origen se encuentra revestida de una presunción de veracidad, pero no únicamente acerca de los hechos plasmados en la denuncia, sino que del hecho "de haberse cometido la infracción", Vale decir, a partir de la declaración efectuada por un funcionario público, se establece una presunción respecto de los elementos que configuran el ilícito, esto es, el hecho infraccional contenido en una regulación legal

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

que contempla una descripción típica constitutiva de infracción al ordenamiento jurídico; una conducta de parte del denunciado que importa incumplimiento a ese mandato legal y la imputación de esa conducta al denunciado a través de lo que se suele denominar como culpa infraccional. En definitiva, no se plantea una simple denuncia ante el tribunal, para efectos de ser resulta en el marco de un debido proceso, sino que se le presenta un antecedente revestido de una presunción de veracidad respecto de todos los elementos de la infracción, de modo tal que la actuación ante el tribunal de justicia se muestra como una acción aparente de juzgamiento, en la cual la suerte del denunciado se encuentra ya determinada incluso antes de que se realice la citación a que alude el mismo numeral 1 del artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

UNDÉCIMO: Que en este sentido y tal como ha señalado esta Magistratura "*una presunción legal adversa al encartado, que rige desde el inicio del proceso y que condiciona su prosecución, encaminándolo hacia la aplicación de una pena o sanción, restringe el derecho a defensa y coarta la obligación correlativa de los tribunales de brindar jurisdicción, esto es, de conocer y juzgar a cabalidad cada caso singular...*". Y es precisamente este efecto atentatorio el que deriva de la aplicación al caso concreto del precepto requerido de inaplicabilidad, en cuanto supone dotar a la denuncia de la autoridad de un valor probatorio *per se*, que rompe con la igualdad que debe existir entre las partes de un justo y racional juzgamiento, y afectando las posibilidades concretas del denunciado para controvertir la imputación que se le ha realizado, todo lo cual no resulta compatible con las garantías constitucionales que deben rodear la controversia judicial.

III. DE LA APLICACIÓN DEL PRECEPTO LEGAL REQUERIDO AL CASO CONCRETO Y SU VULNERACIÓN A LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES

DÉCIMO SEGUNDO: Que tal como es posible apreciar en los antecedentes del caso concreto de que se trata, la denuncia amparada en los términos del artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura fue conocida por el 2º Juzgado Civil de Talcahuano, tribunal que, en su sentencia, evidencia los aspectos que han sido objeto de cuestionamiento en los considerandos previos, y pone de manifiesto como la presunción ha tenido incidencia directa en la imposición de la multa al requirente. En efecto, al revisar el análisis del mencionado tribunal en su sentencia, apreciamos las complejidades que tuvo el requirente para desvirtuar los hechos de la denuncia, partiendo por hacer presente que tal como consta en el referido fallo, el señor Mora Poblete indicó en sus descargos, que los hechos planteados por la autoridad no eran efectivos. Así, a fojas 45 del expediente constitucional, la sentencia del tribunal de la instancia reconoce que el requirente indicó expresamente que "*no era efectiva la denuncia cursada por el Sernapesca, pues siempre ha trabajado de acuerdo a ley, indicando que existen distintos tipos de cuotas (RAE, TLP, Traspasos industriales), por lo que debe existir*

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

una confusión entre las mismas, añadiendo que a él nunca se le notificó del cese de las operaciones artesanales".

DÉCIMO TERCERO: Que no obstante el planteamiento del requirente, que resulta del todo contrario a lo indicado en la denuncia, evidenciando una contraposición de argumentos que exige de un proceso contravencional pleno en garantías para desentrañar tal disparidad de posiciones, lo cierto es que, en la especie los medios de prueba de la parte denunciada no tuvieron mayor injerencia, pese a indicarse que los testigos que depusieron en juicio habrían manifestado que *"siempre capturaron en ese periodo anchoveta y sardina común, respetando la fijación de cuotas anuales de captura por especie en un área determinada"*, mientras que otro de los declarantes habría señalado que "es *efectivo que ellos capturaron sardina y anchoveta de acuerdo al cupo que está registrado en la cuota legal que tiene el barco*" (expresiones contenidas en el considerando cuarto de la sentencia, cuya copia rola a fojas 50 del expediente constitucional), pese a lo cual el tribunal razona estimando que dicha prueba testimonial carece de mérito para desvirtuar el acta de denuncia de la autoridad, tal como se aprecia en el considerando décimo al señalar: *"los deponentes si bien afirman que el sindicato no habría sido informado del cierre de la respectiva cuota de pesca, no saben o vacilan en determinar cuál es el sindicato al que pertenece la embarcación denunciada, lo que resta credibilidad a sus dichos, no siendo capaces los mismos de desvirtuar el mérito de la prueba documental rendida por la parte denunciante, especialmente la copia del correo enviado a la organización sindical de autos, así como la captura de pantalla que demostraba que la información puesta en conocimiento de aquella entidad se encontraba publicada en el portal electrónico del Servicio Nacional de Pesca."*. Cuestionable resulta al menos pretender que estos testimonios pudieran entregar mayores elementos de juicio, tratándose de una actividad extractiva donde es la autoridad la que fija los límites y fiscaliza los mismos, por lo que debiera corresponder a ella acreditar fehacientemente, y no a partir del mérito de un acta infraccional, la transgresión a los límites de la extracción que configuran la infracción y, más trascendente aun, como dicha vulneración resulta imputable al armador de la embarcación.

DÉCIMO CUARTO: Que muy por el contrario, junto con descartar las probanzas planteadas por el denunciado, reconoce el valor a los informes de desembarque de la embarcación "Gianfranco", unido a la comunicación por cuyo medio la autoridad habría informado al sindicato al que pertenece dicha nave, como elementos que permiten descartar el desconocimiento de parte del requirente, agregando, en lo que nos interesa, que *"de los medios de prueba allegados al proceso por la parte denunciante, consistente en prueba documental, apreciados de la forma que lo autoriza la ley, es decir, de acuerdo a las normas de la sana crítica, unidos a la presunción de veracidad de los hechos contenidos en la denuncia realizada en forma legal, de conformidad al artículo 125 N 1 inciso final de la Ley General de Pesca y Acuicultura, se desprende la efectividad de los mismos, es decir, que los denunciados de autos capturaron 68,166 toneladas del recurso hidrobiológico anchoveta y 874.505 toneladas de la especie hidrobiológica sardina común, en la embarcación*

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

Gianfranco (matrícula 1749 de Lota, inscripción en el Registro Pesquero Artesanal N 965073), de la cual los denunciados son armador y patrón, respectivamente, excediendo la cuota anual de captura de dichas especies otorgada al Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores y Armadores y Ramos Afines de la Pesca Artesanal, SIPARMA-LOTA, Registro Sindical Único 08.07.0306, organización a la cual pertenece dicha embarcación, por lo que este tribunal deberá resolver en armonía con lo antes expuesto, acogiendo la denuncia de autos." (c. décimo primero de la sentencia).

DÉCIMO QUINTO: Que tal como se advierte del tenor literal del razonamiento del sentenciador, a partir de los antecedentes documentales agregados por la misma autoridad unidos a la presunción de veracidad contenida en el precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, la jueza a cargo desprende la efectividad de los mismos. Vale decir, el tenor de lo planteado en la denuncia se bastó a sí misma para tener por establecida su veracidad e imponer la multa correspondiente, sin que se logre apreciar otro elemento o análisis que sustente la infracción misma, por cuanto, los hechos establecidos por la autoridad -consistentes en esencia en haberse transgredido el límite máximo de captura de recurso hidrobiológico,- no resultan suficientes para atribuir sin más cuestionamientos tal conducta al denunciado, pues no existe un análisis que desacredite el argumento central planteado por el requirente, consistente en que tal restricción recaía en el sindicato y no en la embarcación específica y que ello unido a la falta de comunicación de tal situación por parte de la organización a sus miembros, simplemente se tradujo en el desconocimiento de estar actuando fuera de norma, lo que por lo demás resulta consistente con la información contemplada en las actas de desembarque y en las misma declaraciones de testigos de la requirente que indican, en términos simples, haber extraído lo que habitual y rutinariamente extraen como parte de su labor pesquera.

DÉCIMO SEXTO: Que en caso alguno este análisis pretende entrar a ponderar el mérito de lo resuelto por la judicatura de la instancia, pues evidentemente ello no compete a este Tribunal Constitucional, sino que únicamente se pretende exponer de manera gráfica, como la aplicación de la presunción contenida en el inciso final del artículo 125 Nº 1 de la Ley General de Pesca y Acuicultura ha sido determinante para resolver la denuncia planteada por la autoridad e imponer la sanción pecuniaria al requirente, viéndose este último impedido de poder hacer valer de manera plena sus defensas en juicio, cuando el hecho a desvirtuar se encontraba revestido de una presunción de veracidad capaz de suplir cualquier cuestionamiento a la efectividad de la infracción que le era imputada, todo lo cual configura una vulneración a la garantía de un justo y racional juzgamiento en los términos que contempla el numeral 3 del artículo 19 constitucional.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

DÉCIMO SÉPTIMO: Que a mayor abundamiento y tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Magistratura, *"una tal restricción en las posibilidades de defensa, no solamente coarta de entrada un derecho que le asiste al imputado, sino que además limita la jurisdicción correlativa que deben otorgar los tribunales, con arreglo a lo prescrito en el artículo 76, inciso primero, de la Constitución, merced al cual han de poder conocer plenamente la cuestión antes de juzgar y dar lo suyo a cada cual, según su específica situación. Sin que, por lo tanto, se advierte en este caso la concurrencia de alguna razón cualificada de Justicia que justifique introducir en un proceso un obstáculo legal como el antes reseñado, afectando tanto al imputado como al propio tribunal"* (STC 8696-20 c. decimoséptimo)

DÉCIMO OCTAVO: Que por último y reiterando argumentos que forman parte del análisis que ha realizado este Tribunal Constitucional sobre la materia, *"tampoco aparece que la norma cuestionada tienda a satisfacer algún objetivo vinculado al bien común general, a que se refiere el artículo 1°, inciso cuarto, constitucional, ni que contribuya a concretar aquellos principios generales que rigen el actuar de los entes de la Administración del Estado, indicados en el artículo 3° de la Ley orgánica constitucional N° 18.575, por mandato del artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental. Es más, cabe vislumbrar que normas legales como la cuestionada, incluso amagan el propósito expresado en el artículo 55 de la citada Ley N° 18.575, en cuanto a que la preeminencia del interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, tendente a asegurar lo razonable e imparcial de las decisiones de la autoridad"*. (STC 9399-20 c. decimoséptimo). Por tanto, en consideración a los antecedentes jurisprudenciales reseñados, a los argumentos expuestos y a las consideraciones propias del caso concreto que subyacen al requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, la presente acción constitucional será acogida.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

I. **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 125, NUMERAL 1), PÁRRAFO TERCERO, ORACIÓN FINAL, DE LA LEY N° 18.892, GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA, CUYO TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y SISTEMATIZADO FUE FIJADO POR EL DECRETO N° 430, DE 1991, DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN, EN EL PROCESO**

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

ROL C-2945-2017, DEL SEGUNDO JUZGADO CIVIL DE TALCAHUANO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN BAJO EL ROL N° 1673-2020-CIVIL. OFÍCIESE.

II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y del Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

I. MARCO CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO PESQUERO

1º. En este sentido, es necesario recordar que siendo la pesca una actividad económica amparada por el ejercicio de la libertad del numeral 21° del artículo 19 de la Constitución Política, para que el ejercicio de actividades económicas pueda ser calificado como legítimo debe ser respetuoso de las normas legales que regulen tal actividad. Además de ello, no puede omitirse que el numeral 8° del mismo artículo 19 alude al medio ambiente como objeto de protección constitucional, no solamente respecto del fenómeno de la contaminación, sino también al establecer como "deber del Estado" el de "tutelar la preservación de la naturaleza", agregando una reserva específica y habilitante, en orden a que "*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente*" que se ve complementada en la propia constitución, en el numeral 24° del mismo artículo, al limitar el derecho de propiedad con la función social que se le asigna, la cual incluye "la conservación del patrimonio ambiental".

2º. A su vez, la extracción racional, controlada y sustentable de los recursos pesqueros es un deber del Estado Chileno en función del derecho internacional público, con diversas fuentes convencionales y no convencionales de obligaciones generales y específicas en orden al resguardo de la sustentabilidad, la recuperación de las pesquerías, los métodos de pesca, la protección de especies y otras materias. A este respecto, es necesario mencionar, entre otras, las siguientes fuentes:

Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (suscrita por Chile el 10 de Diciembre de 1982, ratificada el 28 de Agosto de 1997 y publicada el 18 de

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

noviembre de 1997), Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable (norma voluntaria) (Aprobada en 1995 por la FAO), Acuerdo para Promover el Cumplimiento de las Medidas Internacionales de Conservación y Ordenación por los Buques Pesqueros que pescan en Alta Mar (Aprobado mediante Resolución 15/93, de la FAO, el cual entró en vigor el 24 de abril de 2003, fecha en que el Director General recibió el 25º instrumento de aceptación), Acuerdo sobre la Aplicación de las Disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (10 de Diciembre de 1982, relativas a la Conservación y Ordenación de las Poblaciones de Peces Transzonales y Altamente Migratorias o Acuerdo de Nueva York; ratificado mediante Decreto Nº 31, promulgado el 08 de marzo del 2016 y publicado el 21 de septiembre del 2016), Comisión de Pesca Continental para América Latina (COPESCAL, creada en Roma en 1976 por la resolución 4/70 de la Septuagésima Sesión del Consejo de la FAO), Convención sobre la Diversidad Biológica (CBD, suscrita en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y ratificada por Chile en 1994. Chile ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica el 9 de septiembre de 1994, mediante Decreto Supremo Nº 1.963 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el que fue publicado en el Diario Oficial con fecha 6 de mayo de 1995.), Convención de Wellington sobre Prohibición de Pesca con Redes de Enmalle y Deriva de Gran Escala en el Pacifico Sur (Suscrita en Wellington el 20 de octubre de 1990 y ratificada por Chile el 1° de noviembre de 1991), El Protocolo II de la Convención sobre Prohibición de la Pesca con Redes de deriva y de gran escala en el Pacifico Sur (promulgado el 09 de diciembre de 1993 y publicado el 03 de marzo del año 1994), Convenio para la Protección del Medio Marino y la Zona Costera del Pacífico Sudeste, de 1981(ratificado mediante Decreto Nº 296, promulgado el 07 de abril de 1986 y publicado el 14 de junio de 1986).

3º. A su vez, el denominado principio preventivo - con base a la Declaración de Río, se dispone la prevención como un principio en materia ambiental, este principio lo anuncia como proceso de efectuar una evaluación de impacto ambiental, como instrumento nacional respecto a toda actividad que posiblemente produzca un impacto desfavorable, dañino e irreparable en el medio ambiente y la cual esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente (Declaración de Río, Principio 17)- (en este sentido ver a Silva Hernández, Francisca. (2019). Principio de prevención y precautorio en materia ambiental. Revista Jurídica Derecho, 8(11), 92-106. Recuperado en 06 de agosto de 2020, de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S24132810201900020006&lng=es&tlng=es.) en materia de medio ambiente no puede ser omitido en el análisis de esta materia, pues la magnitud y posible irreversibilidad del daño al medio ambiente llevan a que la regulación deba tender a evitar en primer término

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

y solamente en segundo a reparar, pues la idea es que el medio ambiente sea protegido, lo que significa normar en orden a impedir el daño y la alteración << *permite anticiparse en las causas a la producción del daño ambiental*>> (en este sentido ver a OLIVARES GALLARDO, ALBERTO. (2016). LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES EN LA ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: (A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA ROL N° 2684-2014). Estudios constitucionales, 14(2), 435-460. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200014). Este principio se encuentra presente como una de las finalidades de la legislación chilena, al ser aludido específicamente en el Mensaje de la Ley N° 19.300.

4º. De igual forma, en concreción de los principios ya enunciados, el sistema chileno descansa en diversos instrumentos regulatorios esenciales para el control efectivo de la extracción, entre los cuales está la asignación de cuota por la autoridad (por medio de Decreto Supremo fundado, de acuerdo al artículo 3° letra c) de la Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura) y la declaración de lo extraído en el desembarque (la declaración de desembarque se establece y regula en el Decreto Supremo N°129/2013, del Ministerio de Economía, que Establece reglamento para la entrega de información), lo cual cumple varias funciones, entre otras el control de la cuota de extracción. En este sentido, por obvio que parezca, la extracción pesquera con fines económicos está precedida de autorizaciones o permisos, que además implican recursos específicos y cuotas, cuestiones que son previas al hecho de pescar, por lo que deben ser conocidas por quien verifica la actividad extractiva de buena fe y en cumplimiento de la legalidad vigente.

5º. Que, antes de comenzar a realizar el análisis sobre si, en el caso concreto, existe efectivamente un conflicto entre la aplicación del precepto impugnado en el requerimiento y la Constitución, es del todo necesario referirse a los objetivos de la Ley Nº 18.892, General de Pesca y Acuicultura, y del sistema infraccional y sancionatorio de carácter especial previsto en ella, en el cual se incorporan la norma que busca ser inaplicada.

Conforme a lo establecido en el artículo 1-B, de la Ley Nº 18.892, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892, de 1989 y sus modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura, esta norma tiene por objetivo "*la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrográficos, mediante la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos*".

De acuerdo a la finalidad recién prevista, mediante la Ley Nº 18.892 se regulará *"(...) la preservación de los recursos hidrobiológicos, así como toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura e investigación (…)"* así como también *"(…) las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos (…)"* (Artículo 1 de la Ley Nº 18.892, sobre Ley General de Pesca y acuicultura).

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

6º. Con todo, es posible verificar que el legislador ha sentado especial énfasis en el ámbito de la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos, el acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal, así como para la investigación y fiscalización. En virtud de aquello, la Ley Nº 18.892, tras la modificación incorporada mediante la Ley Nº 20.657, en el artículo 107 de la Ley Nº 18.892, que antes ya reconocía la prohibición de capturar, extraer, poseer, propagar, transportar y comercializar, agregó la restricción de "*tener, almacenar y transportar*" (Artículo 1 Nº 79) recursos hidrobiológicos con infracción de las normas que establece la Ley.

7º. Que, el artículo 108 de la Ley 18.892, establece sanciones al infractor que incurra en las acciones señaladas en el considerando precedente, medidas que podrán ir desde "(a) multas; (b) suspensión o caducidad del título del capitán o patrón; (c) clausura de los establecimientos comerciales o industriales; (d) Comiso de las artes y aparejos de pesca con que se hubiere cometido la infracción y de los medios de transporte; (e) Comiso de las especies hidrobiológicas o de los productos derivados de éstas", según corresponda.

8º. Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Ley Nº 18.892, "*A las infracciones de las normas de la presente ley y sus reglamentos, o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, que no tuvieren prevista una sanción especial se les aplicará una multa equivalente a una o dos veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie afectada, vigente a la fecha de la denuncia, por cada tonelada o fracción de tonelada, de peso físico de los recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, y el comiso de las especies hidrobiológicas (…) A las infracciones que no pudieren sancionarse conforme a lo dispuesto precedentemente se les aplicará una multa de 3 a 300 Unidades Tributarias mensuales (…)".*

Asimismo, el artículo 119 de la misma ley establece que "*El que transporte posea, sea mero tenedor, almacene o comercialice especies hidrobiológicas bajo la talla mínima establecida o recursos hidrobiológicos vedados o extraídos con infracción de la letra c) del artículo 3 o de la cuota establecida en virtud del régimen artesanal de extracción y los productos derivados de éstos, será sancionado con una multa equivalente al resultado de multiplicar hasta por dos veces el valor sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la denuncia, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la misma, reducidos a toneladas de peso físico, con el comiso de las especies hidrobiológicas y medios de trasporte utilizados, cuando corresponda, y, además, con la clausura del establecimiento o local en que se hubiere cometido la infracción, por un plazo no inferior a tres ni superior a treinta días (…)".*

9º. Que, el conocimiento de los procesos por infracciones de la Ley Nº 18.892 *"(…) corresponderá al Juez Civil con competencia en la comuna donde se hubieren cometido o donde hubiese fijado el principio de ejecución*" (artículo 124 de la Ley 18.892).

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

10º. Que, conforme lo ha señalado con anterioridad esta Magistratura "*(…) tanto la finalidad de la Ley General de Pesca como las restricciones que impone a los particulares están determinadas por razones constitucionalmente legítimas y plenamente admisibles.*

En efecto su objetivo en el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución; a la obligación que pesa sobre el Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, comprendida dentro del precepto que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 Nº 8); a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes que son susceptibles de apropiación (art. 19 Nº 23, inciso primero) y a la exigencia de que una ley de quórum calificado, y cuando lo exija el interés nacional, puede imponer condiciones o requisitos para la adquisición del dominio de algunos bienes (inciso segundo) como ocurre justamente con los recursos hidrobiológicos a que se refiere la Ley de Pesca, en razón de que su explotación excesiva puede poner en peligro su preservación; a lo dispuesto por el art. 19 Nº 21 de la Constitución, disposición que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional "respetando las normas legales que la regulen", lo cual ha llevado a la Ley de Pesca a imponer ciertos límites a la actividad de transformación y comercialización de los recursos hidrobiológicos y, en especial, a los que se encuentran en veda con el objeto de lograr su conservación e impedir su sobre explotación" (STC ROL 4074-2017, Considerando tercero).

11º. Que, en este orden, la existencia de potestades de policía administrativa, fiscalizadoras, sancionatorias e investigativas en materia pesquera, que después están sometidas a revisión judicial por vía de reclamación, no es una decisión incausada ni menos graciosa ni caprichosa por parte del legislador, sino que obedece al imperativo de cumplir los estándares constitucionales e internacionales ya referidos precedentemente, debiendo tenerse presente que la necesidad de sistematicidad, coherencia y eficacia de la legislación en esta materia es importantísima, pues debe lograr objetivos ambientales e internacionales en un área en la cual las infracciones pueden ser irreversibles: los recursos vivos extraídos del mar mueren, no pueden ser devueltos vivos al mar una vez verificada la infracción a derecho y la extinción de las pesquerías y alteración del medio ambiente es un riesgo evidente, que afecta no solo al territorio del Estado, sino que a ecosistemas y especies que exceden la delimitación de las fronteras marítimas.

Así, causas de estas materias no deben ser vistas exclusivamente en la perspectiva del derecho administrativo sancionador, sino que también en perspectiva ambiental, en clave de sustentabilidad, explotación racional y cumplimiento de obligaciones de derecho internacional del mar. De tal forma, la normativa cuestionada no puede ser considerada arbitraria ni menos carente de razonabilidad legislativa ni menos carente de sustento en la Carta Fundamental.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

II. ACERCA DEL PROCEDIMIENTO RACIONAL Y JUSTO RESPECTO DEL ARTÍCULO 125 DE LA LEY Nº 18.892

12º. Que, el artículo 125 de la Ley Nº 18.892, establece un procedimiento especial aplicable al caso de infracciones a la ley, que se ventilan ante los juzgados civiles con jurisdicción en las comunas donde aquellas se hubieren cometido o hubiesen tenido principio de ejecución. Para tal efecto, obliga a los funcionarios del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (SERNAPESCA) y al personal de la Armada y de Carabineros que sorprenda infracciones a las normas de la ley y sus reglamentos o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, a denunciarlas al juzgado y disponer la citación del infractor, con indicación de la ley o el reglamento infringido y el área del mar en que la transgresión se hubiere cometido, cuando corresponda.

13º. Adicionalmente, cabe mencionar, como ya lo ha hecho este Tribunal respecto del análisis de la misma norma (ver sentencia Rol N° 7138, cons. 22°), que la Ley General de Pesca y Acuicultura contiene una regulación lo suficientemente garantista como para descartar la pretensión de que no respetaría las garantías del debido proceso. En efecto, el análisis de las diversas disposiciones de los numerales del texto del artículo 125 reconoce los derechos al emplazamiento de los infractores, a ser oídos, a rendir prueba, incluida la testifical, a observar la prueba rendida por la contraparte, se faculta también al juez para disponer las medidas para mejor resolver que estime del caso, a revisar lo resuelto ante el tribunal superior por la vía del recurso de apelación y además el tribunal de alzada puede admitir limitadamente pruebas que no hayan podido rendirse en primera instancia, con potestades adicionales para emitir pronunciamiento sobre el fondo y también sobre la validez de lo obrado, disponiendo la aplicación supletoria de las normas del Título I y II del Código de Procedimiento Civil, con las excepciones expresas que contempla.

14º. De tal forma, se constata que el reclamante goza de todas las garantías del racional y justo procedimiento a lo que cabe agregar lo que se razonará acerca del valor y mérito de la presunción. Además, cabe observar que el reclamo judicial que constituye la gestión pendiente es un contencioso administrativo de plena jurisdicción, que en su formulación permite incluir revisión de hechos, competencia, casos y formas habilitantes y también el derecho aplicado.

15º. Asimismo, ya en requerimientos anteriores esta Magistratura ha resuelto que *el procedimiento sancionatorio no atenta contra el debido proceso y que "el legislador no ha establecido, en parte alguna, que SERNAPESCA deba, previo a dar curso a la denuncia del funcionario interviniente, efectuar una investigación como una suerte de presupuesto de admisibilidad que precede a la remisión de los antecedentes a la judicatura ordinaria. Afirmar lo contrario, significa crear un procedimiento administrativo allí donde el legislador no ha previsto ninguno, siendo ello contrario al artículo 63.18 de la Constitución. Asimismo, esta alteración del procedimiento significaría su dilación*

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

indebida, que quedará subordinado a lo que se resuelva en un procedimiento administrativo que la ley no prevé" (STC 7318 c. 21), de lo cual es posible concluir que ahí donde ya hay un procedimiento establecido, el órgano no puede sobrepasar el mandato legal, por cuanto ello significaría una vulneración de la configuración constitucional de la reserva de ley y, por otra parte, el procedimiento cuestionado da luces de los elementos que componen el debido proceso.

16º. De tal forma no existe vulneración a la garantía del racional y justo procedimiento, y tampoco a la garantía de la igual protección del ejercicio de los derechos.

III. ACERCA DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

17º. En cuanto al derecho administrativo sancionatorio, es la teoría española en materia administrativa, la que refleja en mejor forma las relaciones entre lo administrativo y lo penal. A tal efecto, entiende que "*una sanción es un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa*" (García de Enterría-Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo II, 7ma. Edición, Civitas Ediciones S.L., año 2001, p. 161), por el contrario, lo penal afecta la libertad personal del individuo castigado.

18º. Lo anterior explica que las sanciones administrativas, tal como la aplicada en este caso, si bien son independientes de las penas en el orden penal, tienen una identidad común con ellas, ya sea porque son manifestación de un mismo poder punitivo del Estado, o bien pues entre ambas hay una semejanza esencial (STC Roles N°s 294/96; 479/2006; 480/2006; 1413/2010; 1518/2010; 2381/2013; 5018/2019; 6250/2019).

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

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

19º. Que, el procedimiento administrativo sancionador debe cumplir dos tipos de garantías: las sustantivas, inherentes al ius puniendi del Estado, que se enfatizan en los pronunciamientos citados, y las vinculadas estrictamente al debido proceso. En este sentido, esta Magistratura Constitucional ha manifestado que el legislador debe permitir que quienes puedan ser afectados por dichas sanciones, puedan defenderse de los cargos que les formule la autoridad, pudiendo rendir prueba, impugnar la sanción, etc. (STC Roles N°s 376/2003, 388/2003, 389/2003, 473/2006, 725/2008, 792/2007, 1413/2010, 1518/2010, 2381/2013). Se observa que en el caso concreto dicho estándar se encuentra plenamente cumplido.

a. Acerca de la presunción contenida en el precepto impugnado y el derecho administrativo sancionador

20º. En este sentido, y de conformidad con lo señalado, la coherencia del sistema jurídico determina que el estándar de constitucionalidad de presunciones en materia penal ha de ser una suerte de "cartabón maximalista" con el cuál ha de ser juzgado el precepto impugnado en materia administrativa sancionatoria, con dos notorias y paradójicas notas:

1) No podría ser un estándar superior al penal, pues la afectación de derechos e intensidad de la sanción no son las mismas, y es frente a ello que los derechos y garantías que limitan el ius puniendi son un contrapeso.

2) Está claro que asimilar el estándar de constitucionalidad penal y administrativo es un error, pues si bien las garantías son las mismas, su intensidad aparece matizada o mitigada en materia administrativa sancionatoria.

21º. Que, el Derecho Administrativo postula que, en defecto de regulaciones expresas que circunscriban la extensión de la potestad sancionadora de la Administración, la aplicación de las medidas correctivas dirigidas a reprimir contravenciones administrativas, debe sujetarse a los principios garantistas clásicos del Derecho Penal, mas ello admite matices por causa de la diferente intensidad de la punición que existe entre los órdenes penal y administrativo, en función de las características inherentes a dicha potestad sancionadora. El tema ha sido objeto de vasto análisis en la jurisprudencia de este Tribunal, desde la última década del siglo pasado (Roles N°s 244, c. 9°; 479, c.8°; 480, c. 5°; 725, c. 12°; 1.518, cc. 6° y 24°; 2.264, c. 33°; 2.682, c. 7° y 2.784, cc. 11° y 12°, entre otros, recientemente, también respecto de preceptos de la misma Ley General de Pesca y Acuicultura, la Sentencia Rol N° 8168, cons. 20° y ss.), así como de la Contraloría General de la República (dictámenes N°s 34.644/78; 36.415/79 y 32.076/96, entre muchos otros).

22º. En el caso concreto, Gianluca Mora Poblete, armador de la embarcación "Gianfranco" deduce acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la oración final del tercer párrafo del numeral 1º del artículo 125, de la Ley

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

General de Pesca y Acuicultura *<<(…) la denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción>>*.

En este sentido, el requirente destaca que la aplicación de la norma es decisiva para la resolución del asunto, toda vez que se aplicará concretamente en el recurso de apelación, que se encuentra en tramitación, ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Concepción, causa Rol Nº 1673-2020, caratulado "SERNAPESCA con MUÑOZ"(recurso que se funda en la incompetencia absoluta del Tribunal para conocer y juzgar, por cuanto la infracción fue cometida por el Sindicato de Trabajadores Independientes), infringiendo con su aplicación, a su juicio, el artículo 19 Nº 3 inciso 6º, 1 y 7, de la Constitución Política.

A reglón seguido, el actor, a foja 03, precisa que la aplicación de la norma produce un resultado contrario a la Constitución, pues la denuncia de SERNAPESCA se dirigió en contra del armador Sr. Mora Poblete, en tanto la entidad vulneradora de la prohibición de pesca, por exceso de cuota, habría sido el Sindicato de Trabajadores Independientes Pescadores y Armadores y Ramos afines de la Pesca artesanal, SIPARMA, ya que sería la entidad a la cual se le asignó la fracción de captura y a la cual se le comunicó vía mail el haber excedido la cuota.

En este sentido, a su juicio, el acto de control y fiscalización de SERNAPESCA no cumplió el estándar constitucional de inspección y verificación – afectando la exigencia de un procedimiento racional y justos-. Aduce, que la administración sólo cotejó documentos (total de la cuota asignada al Sindicato versus el formulario de desembarco de los denunciados) entendiendo que la infracción de exceso de cuota asignada al Sindicato la cometieron los armadores – quienes no fueron comunicados de la obligación de cese de captura- pero no realizó ninguna labor de inspección y/o verificación de la infracción de quien la cometió.

Posteriormente, a fojas 03 y 04, el actor señala que el segundo Juzgado de Talcahuano, en el considerando 11 de la Sentencia, ya aplicó la presunción del artículo 125. Concluyendo, a tal efecto que:

1. La infracción fue cometida por el Sindicato de Trabajadores Independientes.
2. Que el denunciado y sancionado con base a la presunción fue el Sr. Mora Alvarado.
3. Que SERNAPESCA en su procedimiento de inspección no otorgó momento o instancia alguna al requirente, para desvirtuar la eventual comisión de la infracción.
4. Que no se verificó (acreditó) en la denuncia ni en juicio que el requirente fuera notificado de la prohibición de pesca.
5. Que el segundo Juzgado de Talcahuano presumió que los pescadores artesanales fueron notificados.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

6. La presunción del artículo 125 Nº 1, se sostiene en un proceso de inspección y verificación que no habría respetado la garantía del debido proceso, y que además se sostendría en una presunción inexistente en la ley de pesca, en cuanto que la notificación al sindicato de trabajadores independientes, a su entender, presumiría la notificación a los denunciados.

Finalmente, el requirente sostiene, a foja 33, que " *El efecto inconstitucional de la aplicación de la frase del artículo 125 Nº 1 dice relación con que para que la presunción administrativa pueda operar, el funcionario debió acreditar la infracción administrativa durante el proceso de inspección y comprobación; para luego acreditarla en juicio; pero, en el caso en comento, tanto la denuncia, la prueba en el juicio y la sentencia se sostiene en una falta grave al debido proceso en cuanto que los denunciados jamás tuvieron posibilidad de desvirtuar el acto de control de SERNAPESCA en cuanto que ellos no eran quienes comenten la infracción, sino el Sindicato; seguido por la ausencia de prueba que acrediten que el señor Mora Poblete fue notificado de la suspensión de la facultad de pescar por exceder la cuota anual por parte del Sindicato*".

23º. Que, en cuanto a la presunción de inocencia en materia de derecho administrativo sancionatorio, la doctrina especializada ha señalado que "*Para el Tribunal Constitucional, el principio de presunción de inocencia tiene varias consecuencias:*

i) La ley no puede establecer presunciones de responsabilidad. En efecto, el Tribunal ha considerado enteramente inadmisible que la ley dé por establecida la existencia del hecho como constitutivo de infracción o el grado de participación que el sujeto tenga en él, impidiéndole a éste demostrar su inocencia por todos los medios de prueba que le franquea la ley (rol N° 519, considerandos 40° y 41°). Además, este derecho no sólo puede verse vulnerado cuando una ley estructura en forma nominal alguna presunción de culpabilidad. Si del contexto de la ley aparece que diversas disposiciones, relacionadas entre sí, conducen al mismo resultado, también debe ser declarada inconstitucional aquella norma que genere como consecuencia práctica una suposición irreversible de responsabilidad, cuando se desvirtúa el derecho del afectado para presentar reclamos y pruebas en contrario de manera eficaz (rol Nº 1.518, considerando 35º)

ii) El derecho a la defensa es inherente a un trato inocente. La jurisprudencia del Tribunal ha señalado que se trata de un principio referido al trato inocente, que importa la obligación de considerar al imputado como si fuera inocente, reduciendo las limitaciones y perturbaciones en su derecho a defensa al mínimo indispensable para el cumplimiento de los fines del proceso (roles N°s. 1.351, considerando 45°, y 1.584, considerando 6°).

iii) El trato inocente se debe dar durante todo el procedimiento y hasta que una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad. En este caso la presunción de inocencia implica una primera regla de trato o conducta hacia el imputado, según la cual toda persona debe ser tratada como inocente mientras una sentencia de término no declare lo contrario ("nulla poena sine iudicio") (rol Nº 1.518, considerando

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

34º). (CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2020-08-03], pp.399-439. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012.).

Debe constatarse, en ese sentido, que la presunción establecida por el precepto impugnado no es de carácter "*irreversible*", sino que es una presunción simplemente legal que admite prueba en contrario, en el marco del ejercicio del derecho a la acción, dentro de un proceso civil, con todo el derecho probatorio del Código de enjuiciamiento del ramo.

El estándar de "*una decisión ejecutoriada establezca fehacientemente la responsabilidad*" se refiere indudablemente a la motivación de la resolución de multa, extrapolada desde los estándares que el derecho procesal establece para la sentencia, en lo referido al análisis de la prueba rendida y al mérito específico de lo que se ventile en la denuncia, cuestión que remite a la revisión en sede judicial y las atribuciones del juez del fondo para revisar lo obrado, además no debe olvidarse que en Chile la cuota de extracción se determina por acto administrativo (en este sentido ver a Fuentes Olmos, Jessica. (2012). Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad. Revista de derecho (Valparaíso), (38), 543-571. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512012000100013) y los propios pescadores deben verificar la declaración de lo extraído en el desembarque, lo cual determina el mérito la infracción específica.

Por otra parte, la proscripción de las presunciones no es automática ni universal ni menos genérica, está determinada porque la norma que la establece genere un verdadero estado de indefensión para el afectado, "*impidiéndole a éste demostrar su inocencia por todos los medios de prueba que le franquea la ley*", ligando el análisis a la posibilidad de ejercicio del derecho a defensa y a su contenido, que en el caso concreto en nada se ve afectado. Como se razona en la presente sentencia, el procedimiento del artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura contempla un procedimiento dotado de todas las garantías del racional y justo procedimiento, además de ser de plena jurisdicción, incluyendo revisión de hechos, competencia, casos y formas habilitantes y también el derecho aplicado.

24º. A su vez, el estándar de proscripción de presunciones en la jurisprudencia de este Tribunal no puede dejar de ser analizado sin alguna referencia a alguna de las presunciones más relevantes del sistema punitivo que han sido conocidas por esta Magistratura. En este sentido, en referencia a la operatividad de la presunción del artículo 4° de la Ley N° 20.000, referida al delito de tráfico de drogas, en la sentencia Rol N° 993, de 13 de mayo de 2008, esta Magistratura razonó:

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

"QUINTO: Que, dentro del criterio de interpretación conforme a la Constitución, el respeto hacia las labores que desarrollan tanto el legislador al elaborar las normas de rango legislativo como la judicatura al aplicarlas, obliga al Tribunal Constitucional, en su función de contralor de la constitucionalidad de la ley, a buscar, al menos, alguna interpretación del precepto cuestionado que permita armonizarlo con la Carta Fundamental, y sólo en el evento de no ser ello posible, declarar su inconstitucionalidad, criterio que ha sido seguido en las sentencias roles 29, 38, 304, 368, 420, 460 y 681, entre otras.

En sede de inaplicabilidad, también, en el caso concreto, "deber de esta Magistratura evitar que el precepto legal impugnado se interprete y aplique de un modo en que efectivamente produzca un efecto contrario a la Constitución" (Sentencia Rol Nº 806);

SEXTO: Que, unido a ello, todo precepto legal que se impugne no constituye generalmente una norma aislada, sino que es un enunciado que, puesto en aplicación, guarda relaciones de interdependencia y operatividad con otros, a la luz de los cuales cabe ser interpretado y aplicado;".

25º. A este respecto, en la misma sentencia Rol N° 993, de 13 de mayo de 2008, en referencia a la relación de las presunciones con una posible inversión del onus probandi y el estándar de convicción suficiente para emitir una condena, esta Magistratura razonó:

"*DECIMOTERCERO: Que, en el mismo contexto, hemos de entender por delito toda acción u omisión voluntaria penada por la ley, de conformidad al artículo 1º del Código Penal, debiendo acreditarse entonces, a la luz de la legislación vigente, la ocurrencia del hecho punible, la participación del imputado y su culpabilidad;*

DECIMOCUARTO: Que de lo anterior se colige que, en virtud de lo expuesto, resulta, por una parte, posible entender y aplicar el precepto antes transcrito de conformidad a la Carta Fundamental, y por otra, no resulta dable concluir que exista una inversión de la carga de la prueba ni un atropello al debido proceso, pues, de todas formas y no habiendo norma en contrario, debe probarse, más allá de toda duda razonable, la comisión del hecho punible y la participación culpable del requirente, sin lo cual no puede ser condenado;

DECIMOQUINTO: Que, finalmente, debe descartarse la argumentación del recurrente referida a que la norma objetada contendría una presunción legal de responsabilidad penal que, en su aplicación al caso, pugnaría con la presunción de inocencia ya comentada.

Basta para ello recordar que tales presunciones admiten prueba en contrario y que la Constitución, en su artículo 19 Nº 3, inciso sexto, sólo prohíbe presumir de derecho la responsabilidad penal;"

26º. Debe señalarse que entonces, si para la jurisprudencia de este tribunal en materia penal es admisible una presunción simplemente legal incluso en un delito sancionado con pena aflictiva, no resulta entonces coherente ni acertado sostener que en materia administrativa sancionatoria las mismas normas garantistas de la

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

Constitución signifiquen que las haya proscrito. Adicionalmente, es dable concluir que el estándar precedentemente expuesto se encuentra cumplido en el caso concreto.

27º. A mayor abundamiento, como ya lo razonara este tribunal en el cons. 24° de la sentencia Rol N° 7138, recaída en el mismo precepto, "*se hace necesario aclarar que la presunción cuestionada no sitúa a la Administración en una posición procesal privilegiada. Manifiestamente, ésta no queda eximida de sus cargas procesales por el sólo hecho de formular una denuncia que cumpla con las exigencias formales para su presentación. Así, no es posible descartar prueba adicional. La denuncia no es plena prueba. La infracción sólo puede darse por establecida si la denuncia que levante el funcionario es suficiente para comprobar la infracción. Es decir, si describe suficientemente los hechos constatados y acredita la existencia de la misma*", de manera tal que "*si la denuncia no es desvirtuada, sólo ahí resulta suficiente para dar establecida la infracción. Por lo que si SERNAPESCA no rindiera prueba en el juicio, el administrado sería condenado sólo si el funcionario logró acreditar debidamente la existencia de hechos constitutivos de infracción en la misma denuncia*".

28º. Por otra parte, debe tenerse presente que el principio de culpabilidad también es parte del derecho administrativo sancionatorio según la doctrina autorizada (ver en este sentido, CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [online]. 2014, n.42 [citado 2020-08-03], pp.399-439. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512014000100012&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0718-6851. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512014000100012; también Bermúdez Soto, Jorge, Derecho administrativo general, Thomson Reuters, 2011, Santiago, pp. 278 y ss.). De tal forma, incluso en el entendido maximalista de asimilación a la intensidad penal de las garantías en materia administrativa sancionatoria, el requerimiento debería ser rechazado, pues resultaría plenamente pertinente la extrapolación a este caso de los razonamientos transcritos de la sentencia Rol N° 993, descartándose así las infracciones a la Constitución alegadas por aplicación del precepto impugnado, sin perjuicio de los derechos procesales que correspondan al sancionado en el marco del sistema recursivo y el control de la motivación de la sentencia que se dicte.

29º. A mayor abundamiento, este Tribunal, razonando sobre la suficiencia de un instrumento o documento emanado de la Administración en el ejercido de potestades fiscalizadoras, para dar por estableada una infracción, ha señalado que:

"16° Que hay que distinguir dos cosas. Una, es el valor del acta. Esta puede llegar a probar los hechos, bajo ciertas condicionantes. Otra cosa es que el acta quede asentada por falta de pruebas que la controviertan.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

17° Que el acta no descarta otros medios probatorios. Los tribunales han considerado que sólo si el acta no es desvirtuada, resulta suficiente para dar por establecida las infracciones sanitarias (SCA Arica, 56/2010). También ha sostenido que el acta puede ser desvirtuada por el reclamante durante el contencioso administrativo (SCS 2543/2013). El acta permite dar por establecida la infracción, pero no exime al servicio de establecer cuál es ésta y de fundar su decisión (SCS 5313/2008)". (Sentencia Rol N° 7318, cons. 14°).

30º. Que, de tal forma, en función de lo expuesto no aparece infringida la garantía de la presunción de inocencia por aplicación de la preceptiva cuestionada. De igual forma, se descartan entonces las vulneraciones alegadas a las garantías de una justa y racional investigación y procedimiento y a la igual protección de los derechos.

b. Acerca de la presunción de legalidad del acto administrativo que impone multas

31º. Por otra parte, en el evento de declararse inaplicable la preceptiva cuestionada, debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley N° 19.880, sobre bases generales del procedimiento administrativo, lo cual no es una confusión ni menos un error, pues todo acto administrativo tiene supuestos de hecho y fundamentos de derecho que han de ser coherentes con ellos y la fundamentación es parte del acto administrativo. Así, tal norma viene a establecer como efecto inmediato de los actos administrativos su presunción de legalidad, al disponer:

"Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediare una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional.".

En este orden, la presunción de legalidad determina, a lo menos, que se presume que el acto ha sido emitido en los casos y formas que determina la ley y que ha sido emitido por autoridad competente legalmente habilitada, lo que implica que la enunciación de consideraciones de hecho que lo motivan también ven incluidas, en cierta forma, dentro de la presunción de legalidad, en la medida que la fundamentación completa y suficiente es una exigencia respecto del acto administrativo.

32º. Ello determina, como consecuencia de tal presunción de legalidad, que quien alegue la antijuridicidad del acto tiene la carga de probar tal antijuridicidad si ello llega a constituir un conflicto que sea sometido al conocimiento y resolución de los tribunales de justicia, conflicto que puede referirse a los elementos de hecho y derecho.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

En ese sentido que la preceptiva impugnada no puede ni debe ser interpretada aisladamente, pues cabe tener presente que la presunción de legalidad es uno de los efectos inmediatos del acto administrativo (en este sentido ver a Bermúdez Soto, Jorge. (2010). ESTADO ACTUAL DEL CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: ¿QUÉ QUEDA DE LA NULIDAD DE DERECHO PÚBLICO? Revista de derecho (Valdivia), 23(1), 103-123. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502010000100005), cuestión que ya era enseñada por la doctrina administrativista desde hace décadas, a pesar de no haber tenido un reconocimiento general en el sistema de fuentes en el derecho chileno (Por ejemplo, ver Hugo Caldera Delgado, El acto administrativo, legalidad, efectos e impugnación, Editorial Jurídica de Chile, 1981), circunstancia frente a la cual diversas leyes especiales -como la Ley General de Pesca y Acuicultura- establecieron presunciones específicas respecto de actos determinados, que usualmente eran de aquellos que tenían efectos respecto de terceros, en especial los temas referidos a fiscalización e imposición de multas.

33º. Que dicha particularidad llevó, como ya lo ha señalado esta Magistratura, a la consecuencia que "*en Chile no contamos con una normativa general de Derecho Administrativo que asigne un específico valor probatorio a los documentos que emanan de funcionarios públicos, en particular tratándose de fiscalizadores. No obstante, existen variados cuerpos legales que encomiendan a inspectores y fiscalizadores la tarea de constatar infracciones en su ámbito sectorial, a través del levantamiento de actas en que intervienen como "ministros de fe". Entre otros, podemos mencionar a los funcionarios o fiscalizadores de: la autoridad sanitaria (arts. 156 y 157 del Código Sanitario); la Dirección General de Aguas (art. 172 ter del Código de Aguas); la Dirección del Trabajo (DFL 2, Trabajo, de 1967, art. 23); el Servicio de Impuestos Internos (DFL N° 7, Hacienda, de 1980, arts. 51 y 86); el Servicio Agrícola y Ganadero (Ley N° 18.755, arts. 7 y 12); la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (Ley N° 18.410, art. 3); la Superintendencia de Servicios Sanitarios (Ley N° 18.902, art 11); la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley N° 20.417, art 8°), la Superintendencia de Educación Escolar (Ley N° 20.529, art. 52); el Servicio Nacional del Consumidor (Ley N° 19.496, art 59 bis y Carabineros de Chile (Ley N° 18.287, arts. 3 y 15)*" (Sentencia Rol N° 7318, cons. 12°), de lo cual derivarán normas especiales sobre presunciones legales de lo constatado por los respectivos funcionarios, que conviven además con la norma general de la presunción de validez de Ley N° 19.880 ya citada.

34º. Cabe señalar que las bases del procedimiento administrativo, materia propia de ley según el numeral 18° del artículo 63 de la Constitución Política, no fue regulada por el legislador hasta la dictación de la Ley N° 19.880, que "ESTABLECE BASES DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN LOS ACTOS DE LOS ORGANOS DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO", publicada en el Diario Oficial del 29 de mayo de 2003, estableciéndose recién en la ley chilena una presunción general de validez -referida a la legalidad en la norma- respecto de los actos de la Administración.

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

Así, si los actos de fiscalización, constatación de hechos e imposición de multas en ejercicio de potestades sancionatorias son actos administrativos, están amparados en primer término por dicha presunción de legalidad. De igual forma, si el ser emitidos por autoridad dotada por ley de competencia y en los casos y formas habilitantes establecidos por las mismas normas son requisitos de legalidad y validez, el acto se presume ajustado a la ley y quien sostenga lo contrario deberá acreditarlo.

35º. Así, una eventual declaración de inaplicabilidad tampoco conseguiría desvirtuar por sí sola la presunción de que se constató una infracción, pues al ser la misma parte de los casos y formas habilitantes para emitir el acto, una vez dictado el mismo ello se presume al amparo del artículo 3° de la citada ley N° 19.880, que en el año 2003 estableció una presunción de legalidad general que en la ley chilena no existía a la fecha de dictación de la Ley Nº 18.892, General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto original introdujo la presunción especial cuestionada en sede de inaplicabilidad.

IV. CUESTIONES QUE NO SE RESOLVERÁN EN ESTA SENTENCIA

36º. Que, se ha alegado en estrados que el efecto inconstitucional de aplicación del precepto cuestionado estaría dado además por una suerte de falta de emplazamiento o desconocimiento de la infracción, toda vez que la cuota de extracción se habría notificado al sindicato de pescadores y no al requirente.

A este respecto cabe precisar varias cuestiones: en primer lugar, los sindicatos de pescadores son verdaderos gremios, y pueden incluso llegar a tener poderes regulatorios y de tuición de la extracción de cuotas y recursos, motivo por el cual nada tiene de extraño que el sindicato respectivo algo tenga que ver con la cuota de pesca.

No es resorte de las atribuciones de este tribunal conocer cuestiones de falta de emplazamiento ni menos de legitimación pasiva en la gestión pendiente determinando si está bien o mal notificado el pescador, el armador o el sindicato como sujetos pasivos de la infracción, siendo todas ellas posibles cuestiones de legalidad que, de existir, deben ser litigadas en el tribunal del fondo de acuerdo a las reglas procesales referidas a tales materias en la legislación vigente. A su vez, no compete determinar a este tribunal si existe o no una suerte de co responsabilidad, o bien un deslinde de la misma, entre los sindicatos, los pescadores y los armadores a propósito de estas infracciones a la ley de pesca.

A mayor abundamiento, la preceptiva cuestionada no regula tema alguno que se relacione con legitimación pasiva, emplazamiento ni corresponsabilidad, por lo cual es impertinente que se pretenda configurar en sede de inaplicabilidad un

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

efecto inconstitucional en tales áreas y de tales caracteres a partir de la norma cuestionada.

37º. Cabe hacer presente que, en materia de pesca, se está en presencia de una actividad sujeta a regulaciones especiales, con una extracción limitada de recursos vía asignación de cuota, lo cual se traduce en que no se puede salir a la mar a extraer recursos sin cuota asignada y que no se puede extraer más cantidad ni tipo de recurso que el determinado por la cuota asignada. Es decir, quien sale a la mar a extraer recursos sabe de antemano qué y cuánto puede pescar, a la vez que sabe no poder extraer otros recursos.

Adicionalmente, el control de la cuota de extracción reconoce como pilar la declaración de desembarque y la fiscalización asociada a ella. En dicha declaración de desembarque se informa al tocar puerto y abrir la embarcación qué es lo que extrajo y en qué cantidad.

De lo señalado precedentemente se observa que el control de cuota es una actividad sencilla, conocida y verificada en tiempo real, a lo cual cabe agregar que las multas cursadas en el caso sub lite se refieren justamente a infracciones de ese tipo, motivo por el cual no resulta verosímil sostener una hipótesis de indefensión por la vía de "no saber" cuál sería la imputación. Adicionalmente, no se cuestiona en estos autos norma alguna acerca de los elementos de contenido de denuncia o de acta de fiscalización, por lo que está vedado a esta Magistratura razonar en torno a ello en la presente causa.

38º. Que, por tanto, la determinación acerca de si los infractores fueron o no notificados de la cuota por la Asociación respectiva, la determinación de si la titularidad es del pescador o de la asociación, si se enviaron o no correos electrónicos, si las decenas de toneladas de pesca extraídas eran o no parte de las cuotas asignadas, la existencia o inexistencia de prueba en contrario, la ponderación de la misma y la existencia o inexistencia de intencionalidad en la conducta que se sanciona son cuestiones de hecho propias de la litis que se trabe ante el tribunal del fondo al cuestionar la procedencia de la infracción, materias que escapan a la órbita competencial de esta Magistratura, correspondiendo su conocimiento y resolución a la órbita de atribuciones de la judicatura del fondo de la litis ventilada gestión pendiente, por lo que no corresponde que esta Magistratura razone ni pondere probanzas al respecto, menos aun tratándose de un contencioso administrativo de plena jurisdicción.

V. CONCLUSIONES

39º. Que, descartadas las infracciones alegadas, solo cabe agregar como corolario que la normativa cuestionada está dotada de razonabilidad legislativa y su texto no constituye una discriminación respecto de persona ni grupo determinado, salvo que se cometa el error de sostener una proscripción general y absoluta de

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.

presunciones simplemente legales en materia infraccional administrativa que la Constitución no contempla.

40º. En definitiva, no se advierte cómo la atribución de valor de presunción simplemente legal de haberse cometido la infracción a los preceptos constitucionales invocados por la requirente, por causa de la aplicación del precepto legal cuestionado, de lo cual deriva que el requerimiento de autos debe ser rechazado en todas sus partes.

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 10.693-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.

Se certifica que los Ministros señores NELSON POZO SILVA y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por encontrarse con permiso administrativo y licencia médica, respectivamente.

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la alerta sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

Juan José Romero Guzmán
Tribunal Constitucional
Fecha: 09/11/2021

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 09-11-2021

ESTE DOCUMENTO TIENE FIRMA ELECTRÓNICA Y SU ORIGINAL PUEDE SER VALIDADO EN HTTPS://WWW.TRIBUNALCONSTITUCIONAL.CL/BUSCADOR EN LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA.