



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 8796-20-INA

[21 de enero de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 87; 142, INCISO CUARTO; 149, INCISO PRIMERO; 150, INCISOS PRIMERO Y CUARTO; Y 151 DEL D.L. N° 2.222, DEL AÑO 1978, QUE ESTABLECE LA LEY DE NAVEGACIÓN; Y RESPECTO DEL ARTÍCULO 3°, LETRA I), INCISO TERCERO, DEL D.F.L. N° 292, DEL AÑO 1953, QUE ESTABLECE LA LEY ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO Y DE MARINA MERCANTE (DIRECTEMAR)

AGUAS DE ANTOFAGASTA S.A.

EN EL PROCESO SOBRE RECLAMACIÓN JUDICIAL CARATULADO “AGUAS DE ANTOFAGASTA S.A. CON DIRECCIÓN GENERAL DEL TERRITORIO MARÍTIMO Y MERCANTE”, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL DE SANTIAGO, BAJO EL ROL R-230-2020.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 8 de junio de 2020, Aguas de Antofagasta S.A. (ADASA) deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 87; 142, inciso cuarto; 149, inciso primero; 150, incisos primero y cuarto; y 151 del D.L. N° 2.222, del año 1978, que establece la Ley de Navegación; y respecto del artículo 3°, letra i), inciso tercero, del D.F.L. N° 292, del año 1953, que establece la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR), y para que dicha declaración de inaplicabilidad surta sus efectos en la causa sobre reclamación judicial conforme a la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales, caratulada “Aguas de Antofagasta S.A. con Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante”, seguida ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, bajo el Rol R-230-2020.



Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales impugnados disponen (subrayados por la parte requirente):

Ley de Navegación

Art. 87:

“El reglamento establecerá el procedimiento que deberá seguirse y determinará el monto de las multas o la graduación y naturaleza de las sanciones que proceda imponer, para la aplicación de este párrafo”

Art. 142, inciso cuarto:

“En el mismo reglamento se establecerán las multas y demás sanciones para los casos de contravenciones, aplicables al propietario de la instalación; al propietario, armador u operador de la nave o artefacto naval, o a las personas directamente responsables del derrame o infracción”.

Art. 149, inciso primero:

“Corresponde a la Dirección aplicar las sanciones y multas por contravención de las normas del párrafo 1° de este Título, en conformidad al reglamento”.

Art. 150, incisos primero y cuarto:

“Las sanciones y multas que procedan se aplicarán administrativamente por la Dirección. Salvo lo previsto en los incisos siguientes, las multas no excederán de 1.000.000 de pesos oro.

... El reglamento establecerá la graduación de estas multas, considerando el volumen de la descarga o derrame ilegales u otros aspectos que agraven o atenúen los efectos de un siniestro. Asimismo, el reglamento establecerá las sanciones que se aplicarán a los que deban dar cuenta de un derrame o descarga ilegales y omitieren hacerlo”.

Art. 151:

“Las sanciones y multas por las infracciones a que se refieren los artículos anteriores se aplicarán previa investigación sumaria de los hechos. Los afectados podrán apelar de ellas o solicitar su reconsideración al Director, previa consignación de la multa impuesta, dentro del plazo fatal de quince días, contados desde la notificación. El procedimiento a seguir en estos casos será el mismo que establezca el reglamento indicado en el artículo 87”

Ley Orgánica DIRECTEMAR

Art. 3°, letra i), inciso tercero

“Por decreto supremo se fijarán el procedimiento para sustanciar los sumarios administrativos y las sanciones y multas que corresponda aplicar al personal de las naves nacionales y extranjeras y, en general a quienes por cualquier causa sean responsables en accidentes y siniestros marítimos”

Síntesis de la gestión pendiente

En cuanto a los hechos y a la gestión judicial invocada, cabe consignar que Aguas de Antofagasta fue sancionada por la DIRECTEMAR por su responsabilidad en un derrame de aguas servidas al mar, ocurrido en junio de 2015, en la playa ubicada al frente de la Universidad de Antofagasta. Señala la actora que en el marco del procedimiento administrativo sancionador, se instruyó investigación sumaria administrativa ordenada por el Gobernador Marítimo de Antofagasta en agosto de 2015, que concluyó por resolución de la DIRECTEMAR de abril de 2017, con la



imposición de una multa de 75.000 pesos oro, por su “responsabilidad en calidad de cesionario de derecho de explotación de concesión sanitaria de la Segunda Región, en el derrame mediano de aguas servidas sin tratamiento al mar”.

ADASA interpuso recurso de reconsideración, alegando infracción de los principios y exigencias de la Ley 19.880, de bases de procedimientos administrativos, la insuficiencia de regulación legal, la falta de contradictoriedad, desde que se la sancionó sin valorar la prueba del informe técnico pericial por ella acompañado y que indicaba que no existió peligro para el medio marino ni la salud de la población, y que no se le permitió rendir prueba en la etapa administrativa, al denegarse la apertura de un término probatorio, además de alegar la desproporción de la multa. En enero de 2019, DIRECTEMAR acogió parcialmente la reconsideración, rebajando la multa a 30.000 pesos oro.

Respecto de esta última resolución, ADASA dedujo recurso de invalidación conforme al artículo 53 de la Ley 19.880, alegando la ilegalidad del acto, por no sustentarse en ley que fije acorde al debido proceso la debida bilateralidad en el procedimiento administrativo, la falta de justificación legal de la sanción y de su quantum, así como la falta de análisis del informe técnico y la desproporción de la multa aplicada. Esta solicitud de invalidación fue rechazada por DIRECTEMAR, por estimar que la sanción se encontraba ajustada a derecho, y al debido proceso legal.

Contra esta última resolución que desestimó la invalidación, ADASA interpuso el recurso de reclamación judicial previsto en el artículo 17 N°8 de la ley N° 20.600, en la causa actualmente pendiente ante el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago. Esta reclamación se funda, entre otros argumentos, en la vulneración a las garantías constitucionales de Aguas de Antofagasta, dada la falta de criterios objetivos y claros en la Ley de Navegación y el reenvío a normas de rango infralegal para sancionar, lo que determinaría en la especie la infracción de los principios de legalidad y de proporcionalidad.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Señala la actora que los preceptos impugnados de la Ley de Navegación y de la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR, son decisivos para la resolución del asunto ventilado ante el Tribunal Ambiental, toda vez que sobre la base de ellos se sustanció el procedimiento administrativo, que culminó con la imposición de la multa, siendo precisamente la legalidad del procedimiento y de la multa, el objeto de discusión ante el Tribunal Ambiental, concluyendo que la aplicación de la normativa cuestionada, en el caso concreto, importaría vulnerar el artículo 19 N°s 2, 3 y 26, y el artículo 63 N° 18 de la Constitución Política de la República.

En efecto, indica la requirente que el procedimiento administrativo y la sanción se configuraron sobre la base de Reglamentos, por delegación de los mismos preceptos impugnados de inaplicabilidad, como lo son el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática; el Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República; y el Reglamento sobre Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas, lo que vulnera el principio de reserva legal.

Así, el **artículo 87 de la Ley de Navegación**, que preceptúa que *el reglamento establecerá el procedimiento y determinará el monto de las multas o su graduación, y la naturaleza de las*



sanciones que procedan; y el artículo 151 de la Ley de Navegación que dispone que las sanciones y multas se aplicarán previa investigación sumaria, y que los afectados podrán apelar de ellas o solicitar su reconsideración al Director, aplicándose el procedimiento del reglamento indicado en el artículo 87; y el artículo 3°, letra i), inciso tercero, de la ley orgánica de la DIRECTEMAR, que señala que por decreto supremo se fijarán el procedimiento para sustanciar los sumarios administrativos y las sanciones y multas que corresponda aplicar a los responsables por accidentes y siniestros marítimos, serían normativa decisiva e inconstitucional en su aplicación al caso particular, por vulnerar el principio de reserva legal y la garantía de un justo y racional procedimiento, dando por infringidos los artículos 19 N° 3, y 63 N° 18 constitucionales, al delegar en reglamentos el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, y conculcando asimismo el derecho al juez imparcial, a presentar e impugnar pruebas, y a obtener una sentencia debidamente fundada.

Por su parte, el artículo 142, inciso cuarto de la Ley de Navegación, al consignar que en el mismo reglamento se establecerán las multas y demás sanciones aplicables a los responsables directos del derrame o infracción; el artículo 149, inciso primero de la Ley de Navegación, al prescribir que corresponde a la Dirección aplicar las sanciones y multas por la contravención, en conformidad al reglamento"; y el artículo 150, incisos primero y cuarto de la misma ley, al ordenar que las sanciones y multas se aplicarán administrativamente por la Dirección, que las multas no excederán de 1.000.000 de pesos oro, y que el reglamento establecerá su graduación, considerando el volumen del derrame y otros aspectos que agraven o atenúen los efectos del siniestro; son normas igualmente decisivas y que, en su aplicación, contrarían el artículo 19 N°s 2, 3 y 26 de la Carta Fundamental, conculcándose los principios de legalidad, de proporcionalidad, y el debido proceso, toda vez que estos preceptos no contienen parámetros claros, precisos y objetivos para fijar la multa y su quantum, vulnerándose igualmente la presunción de inocencia del administrado.

Agrega la actora que se infringe también el derecho a una investigación y procedimiento y racionales y justos, desde que ADASA no pudo rendir prueba sobre el daño efectivo producido, ni sobre su falta de responsabilidad en los hechos, a efectos de obtener así una sanción ajustada a los principios y garantías constitucionales invocados.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

La causa fue admitida a trámite por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, ordenándose además la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Posteriormente, la Sala citó a las partes a alegar acerca de la admisibilidad del requerimiento, siendo oídos en audiencia verificada el día 14 de julio de 2020 la parte requirente y el Consejo de Defensa del Estado, por la Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante. Por resolución que rola a fojas 910, la Sala declaró admisible la acción de inaplicabilidad impetrada.

Conforme al artículo 86 de la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura, fueron conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y



a la parte requerida, siendo formuladas oportunamente observaciones al requerimiento por el Consejo de Defensa del Estado, quien insta por el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes.

En su presentación de fojas 920 y siguientes, el Consejo de Defensa, desestima toda infracción constitucional por la aplicación de los preceptos impugnados en la causa sobre reclamación judicial pendiente.

Consigna que al evacuar informe la DIRECTEMAR ante el Tribunal Ambiental, en primer término, se alega la incompetencia del tribunal, toda vez que la reclamación procede contra la *resolución que resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental*, en circunstancias que tanto la Ley de Navegación como el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, en virtud de los cuales se sancionó a ADASA no son instrumentos de gestión ambiental ni dicen relación con éstos, sino que se trata de normativa sectorial ambiental, que permite a la DIRECTEMAR el ejercicio de sus facultades de policía administrativa marítima, y la aplicación de sanciones a quienes contravengan la normativa legal y reglamentaria que prohíbe introducir sustancias contaminantes en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional. Y en cuanto al fondo, DIRECTEMAR alega que la resolución reclamada se ha ajustado por completo a la legalidad vigente, que la conducta sancionada se encuentra debidamente tipificada, y el quantum de la multa igualmente regulado en la ley, y que en el procedimiento sancionatorio se han cumplido todas las exigencias básicas del debido proceso aplicables a los órganos de la Administración con potestad sancionatoria, conforme al “Reglamento de Investigaciones Sumarias Administrativas de las Fuerzas Armadas”, a la Ley N° 19.880, y a los principios contenidos en la Carta Fundamental, concluyendo que se ha comprobado debidamente existencia de la infracción, la responsabilidad de ADASA y que se han ponderado proporcionalmente las circunstancias para la graduación de la multa aplicada.

Agrega que en efecto, se acogió parcialmente la reconsideración, rebajando el monto de la sanción, y que si no se dio lugar a la apertura de un término probatorio, fue porque había precluido dicho derecho, al tiempo que la actora ya había formulado sus descargos sin requerirlo en su oportunidad; y que respecto de la prueba solicitada y denegada en la sede administrativa, ello fue por ser impertinente, conforme al artículo 35 de la Ley 19.880.

Concluye así el Consejo de Defensa del Estado que en el procedimiento administrativo se han cumplido cabalmente las exigencias del debido proceso, conociendo la actora los cargos formulados en su contra, y ejerciendo su derecho a defensa letrada, a formular descargos y a la producción de prueba, a obtener una resolución motivada, además del derecho a impugnar lo resuelto tanto en sede administrativa como judicial, como aconteció en la especie a través del recurso de reconsideración, parcialmente acogido, y posteriormente, por el recurso de invalidación, denegado por no configurarse ningún vicio de ilegalidad conforme al artículo 53 de la Ley 19.880; para luego interponer la reclamación en la sede judicial, que pende ante el Segundo Tribunal Ambiental.



A continuación, desestima el Consejo de Defensa del Estado que los artículos **87 y 151 de la Ley de Navegación, y el artículo 3º, letra i), inciso tercero, de la ley orgánica de la DIRECTEMAR**, infrinjan el principio de reserva legal y el debido proceso; así como que los **artículos 142, inciso cuarto, 149, inciso primero, y 150, incisos primero y cuarto de la Ley de Navegación**, vulneren los principios de legalidad y de proporcionalidad. Como ya se advirtió, se cumplió en el procedimiento administrativo sancionador con todas las garantías del debido proceso y, en cuanto a la supuesta vulneración del principio de reserva legal, el núcleo esencial de la conducta sí está fijado en la ley, al tiempo que como ha declarado este Tribunal Constitucional ya desde la sentencia Rol N° 479, del año 2006, la vigencia del principio de legalidad en el campo del derecho administrativo sancionador no impide que la administración pueda legítimamente sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en una ley y más extensamente desarrollado en normas reglamentarias”, teniendo además el Estado un poder de regulación y fiscalización que en extensas áreas se concreta a través de la misma Administración, cuando la ley remite expresamente a los Reglamentos dicha tarea.

Agrega que no puede pretender la actora equiparar el principio de legalidad administrativa con el principio de tipicidad penal, para concluir que en materia administrativa se cumple con el principio de legalidad y con el debido proceso en la medida que siempre exista previa determinación normativa del ilícito administrativo y que este cuente con suficiente grado de certeza, de modo que el administrado conozca de antemano las consecuencias jurídicas de la infracción, todo lo cual se cumple en la especie.

Es más, lo discutido en la gestión ante el Tribunal Ambiental es precisamente la interpretación de las leyes, y el quantum de la multa aplicada, de lo que no se vislumbra un problema de constitucionalidad que deba resolver este Tribunal constitucional, ya que en definitiva ADASA cuestiona en el juicio sublite la interpretación normativa adoptada por DIRECTEMAR para rechazar la solicitud de invalidación, asunto que es de resorte precisamente del juez de fondo toda vez que la acción de inaplicabilidad no es una vía para impugnar el contenido de resoluciones administrativas.

En fin, señala el Consejo de Defensa del Estado que esta Magistratura Constitucional, ya en su sentencia Rol 2784, de 2016, rechazó la inaplicabilidad de los artículos 3 letra i) de la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR y de los artículos 87, 142, 150 y 151 de la Ley de Navegación, consignando que respecto a las leyes anteriores a la Constitución de 1980, como son las dos referidas, en cuanto confieren potestades sancionatorias a órganos de la Administración pero sin contemplar formalmente un procedimiento especial, tal omisión se salva si al ejercer dichas competencias la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la debida notificación de la formulación de cargos, la oportunidad efectiva del administrado para ejercer su derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas, y la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional, criterios todos que se han cumplido en el caso sublite en que la autoridad ha ejercido su potestad sancionatoria en forma motivada y fundada,



ajustándose a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y con posibilidad de impugnación administrativa y judicial, por todo lo cual solicita el rechazo de la acción de inaplicabilidad deducida en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 3 de septiembre de 2020, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con fecha 7 de octubre de 2020 se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que el requerimiento es interpuesto por **Aguas de Antofagasta S.A. ADASA**, en el marco de una reclamación de legalidad prevista en el artículo 17 N° 8 de la Ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, seguida ante el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental de Santiago, en autos caratulados “Aguas de Antofagasta S.A./ Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante”, Rol R-230-2020, la que se encuentra actualmente en tramitación.

La reclamación de legalidad se interpuso por ADASA en contra de la Resolución 12050/61 de DIRECTEMAR de 1 de octubre de 2019 originado en un procedimiento sancionatorio que por cual se sancionó a la requirente con una multa de 30.000 pesos oro, a consecuencia de la:

“...responsabilidad que le cabe en su calidad de cesionario del derecho de explotación de concesión sanitaria de la Segunda Región, en el derrame menor de aguas servidas sin tratamiento al mar, hecho ocurrido el día 15 de junio de 2015, en el sector de playa ubicado frente a la Universidad de Antofagasta”.

SEGUNDO: Que de tal modo la requirente discute ante el Segundo Tribunal Ambiental la legalidad del procedimiento y la multa, impuesta por la Dirección General del Territorio Marítimo y Mercante (DIRECTEMAR) en ejercicio de su potestad sancionadora y al amparo de los artículos 87; 142, inciso cuarto; 149, inciso primero; 150, incisos primero y cuarto; y 151 del D.L. N° 2.222, del año 1978, que establece la Ley de Navegación; y respecto del artículo 3°, letra i), inciso tercero, del D.F.L. N° 292, del año 1953, que establece la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) preceptos legales que viene a impugnar, así como en base a los reglamentos a los que ellos se remiten, dispuso una multa de 30.000 pesos oro a ADASA;

TERCERO: Que, en efecto, la requirente plantea que la aplicación de los preceptos legales de los artículos 142, inciso cuarto; 149, inciso primero; 150, incisos primero y cuarto, todos de la Ley de Navegación, provocan un efecto contrario a la Constitución desde un doble punto de vista:



1.- No definen criterios, parámetros o principio alguno que permitan determinar, de manera objetiva y concreta, el quantum de la multa a aplicar en el caso concreto por parte de la DIRECTEMAR; y,

2.- Delegan la totalidad de tales aspectos, propios de la potestad sancionadora del Estado, a un reglamento, sin entregar ningún criterio medular que guíe el ejercicio de esa potestad: se trata de una verdadera norma en blanco o con meros enunciados globales, sin la debida determinación y especificidad que permita cumplir con los criterios que este propio tribunal ha dispuesto para efectos de un adecuado Derecho Administrativo Sancionador, que, en este caso, es llevado adelante por la DIRECTEMAR.

Todo ello pugnaría con los principios de legalidad y reserva legal, establecidos en el artículo 19 N° 3, incisos séptimo y octavo, de la Constitución Política de la República, y el principio de proporcionalidad, reconocido en el artículo 19 N° 2 y N° 3, inciso sexto, y N° 26 de la Carta Fundamental,

Por otra parte, en lo relativo a los artículos 87 y 151 de la Ley de Navegación y al artículo 3°, letra i), inciso tercero, de la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR, estos pugnarían con la Carta Fundamental en la medida que delegan en un reglamento todo el procedimiento administrativo sancionador, infringiendo lo dispuesto en los artículos 19 N° 3, inciso quinto (principio de reserva legal) y 63 N°18 (materias exclusivas de ley) de la Constitución Política de la República, debiendo, tal procedimiento, al menos en sus elementos estructurales o esenciales, estar contenido en una norma de rango legal, lo que no ocurre en absoluto, no fijando la ley, el más mínimo parámetro o límite para ejercer ese poder, es decir, para imponer una sanción.

Añade que la aplicación de los artículos impugnados a través de este requerimiento son decisivos para la resolución del caso, pues unos habilitan de una manera vaga e imprecisa a la administración a hacer uso de su potestad sancionadora, estableciendo solo un rango máximo para la multa, delegando en un reglamento criterios indeterminados para efectos de definir el monto de aquella; y, los otros, se remite o delega, a un procedimiento infra legal, el que debe ser seguido para esos efectos, cuya orientación tampoco permite colegir límites precisos para el ejercicio de la potestad sancionadora conferida a la DIRECTEMAR;

CUARTO: Que los cuestionamientos serán resueltos en el mismo orden en que han sido previamente sintetizados, sobre la base de su propio mérito jurídico. Sin perjuicio de tener presente que al Tribunal Constitucional -acorde con el artículo 93, inciso primero, N° 6° de la Carta Fundamental- le corresponde declarar inaplicable cualquier precepto legal cuya aplicación es o pueda resultar inconstitucional, en tanto que si el resultado inconstitucional deriva de incumplir la ley, esta infracción sólo puede ser corregida por los jueces del fondo;

COMPROBACIÓN DEL RESPETO AL DERECHO Y LA GARANTÍA DE UN PROCEDIMIENTO JUSTO Y RACIONAL

QUINTO: Que, se reclama contra el artículo 3°, letra i), acápite tercero, del DFL N° 292, y contra los artículos 87, 142, inciso tercero, y 151 del DL N° 2.222, porque se delega en un reglamento el establecimiento del procedimiento administrativo que debe anteceder la imposición de cualquier sanción, lo que transgrediría la Constitución (artículos 7°, inciso primero; 19, números 3° y 26°, y 63, números 2° y 18°), que comete esta materia al legislador.



Las normas legales aluden a los sumarios o investigaciones sumarias que deben previamente practicarse y remiten a un reglamento establecer el procedimiento o trámites necesarios para su sustanciación. Las diligencias que componen este procedimiento se encuentran reguladas, básicamente, en los artículos 157 y 158 del DS N° 1.340 bis (Defensa), de 1941;

SEXTO: Que el derecho fundamental a un procedimiento justo y racional implica que en un Estado sometido al derecho, no hay lugar a la imposición de genuinas sanciones sin más trámite ni un proceso legal, y que ella es exigible aún cuando quien ejerce el poder punitivo es un órgano de la Administración del Estado.

Este Tribunal Constitucional ha reafirmado lo anterior, al sostener que, tanto las penas penales como las sanciones administrativas deben ser por igual la consecuencia necesaria de un previo procedimiento sujeto a esa garantía constitucional, (STC roles 1518, considerandos 6° y 23° y 2264 considerando 33°);

SÉPTIMO: Que, en relación a lo anterior, las garantías derivadas de este derecho a un justo y racional procedimiento, se aplican no solo al individuo frente a los tribunales, sino que también a las personas ante los órganos administrativos, especialmente cuando se ven expuestas a la aplicación de sanciones u otros actos desfavorables;

OCTAVO: Que, precisamente, aplicando los incisos primero y segundo del artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política, esta Magistratura ha hecho exigible al legislador dictar expresamente aquellas normas que garanticen el derecho a defensa, contemplando la posibilidad de que los afectados sean emplazados y puedan presentar los correspondientes descargos, antes que la autoridad administrativa les aplique una eventual sanción (STC Rol 376 considerandos 29°, 30°, 34° y 35°).

Tal criterio lo ha ratificado al expresar que la ley tiene la obligación de contemplar un procedimiento, que permita al afectado una adecuada defensa de sus derechos, en sede administrativa, en forma previa a la imposición de alguna de las sanciones que ella contempla, dándole la oportunidad de defenderse de los cargos que la autoridad le formule (STC Rol N° 389 considerandos 29°, 33° y 34°);

NOVENO: Que, asimismo el Tribunal Constitucional ha resuelto que la delegación de potestades sancionadoras a órganos de la Administración sin contemplar formalmente un procedimiento especial, se salva si la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas que caracterizan un debido proceso, como la formulación de cargos, su notificación al inculpado, seguida de una oportunidad efectiva para que éste pueda ejercer el derecho a defensa, incluida la posibilidad de allegar y producir pruebas, así como la posibilidad de impugnar lo resuelto en sede jurisdiccional (STC Rol N° 481);

DÉCIMO: Que atendiendo al caso concreto y de acuerdo a los antecedentes del expediente constitucional, se ha podido constatar que se desarrolló la investigación cumpliendo con la normativa procedimental y las garantías de un debido proceso y en cuya virtud se logró acreditar, por el Fiscal Marítimo de Antofagasta, que se produjo una descarga de aguas servidas sin tratamiento al mar en el sector de la playa de la Universidad de Antofagasta. La causa de dicho derrame fue la obstrucción de un colector, debido a la rotura de la cámara de aguas servidas, producido el rebalse de esta, derramando a la arena aguas servidas, las que posteriormente llegaron al mar, hecho que no fue controvertido por la requirente. De igual manera, consta en el peritaje biológico, que tomados los muestreos transcurridas 12 horas desde el derrame, se registró una elevada concentración de coliformes fecales (5.000 NMP/100mL).



Asimismo, cabe tener presente que a lo largo del procedimiento la requirente ejerció los diversos medios de impugnación que el ordenamiento jurídico le franquea, presentando los respectivos descargos, interponiendo recurso de reconsideración, que fue acogido parcialmente. Junto a esto, solicitó la invalidación de la resolución dictada en sede administrativa, todo lo cual evidencia la existencia y observancia de las garantías de un debido proceso;

UNDÉCIMO: Que, en casos como el DFL N° 292 y el DL N° 2.222, que otorgan competencia a la DIRECTEMAR para aplicar aquellas sanciones que estos cuerpos legales señalan, pero sin consultar en él una tramitación previa específica, se ha entendido que a pesar de ello, dicha autoridad se encuentra en el imperativo de sustanciar un procedimiento justo y racional que satisfaga la garantía del artículo 19, N° 3°, constitucional.

Al haberse cumplido plenamente esta última exigencia en el caso concreto, según el el procedimiento previsto, corresponde desestimar este reproche;

COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD MARÍTIMA

DUODÉCIMO: Que también se objeta el artículo 3°, letra i), del DFL N° 292, de 1953, estatuto orgánico de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DIRECTEMAR, de quien dependen las gobernaciones marítimas, en razón de que esta disposición no le otorgaría atribuciones para imponer sanciones a terceros, sino que únicamente a su propio personal, por lo que se vulneraría el artículo 7°, incisos primero y segundo, de la Constitución. Por igual razón, se impugnan los artículos 149, inciso primero, 150, inciso primero, y 151 del DL N° 2.222.

Añade el requerimiento que tal Decreto con Fuerza de Ley contravendría el artículo 64 constitucional, que prohíbe la delegación de potestades legislativas en materia de garantías constitucionales. Además de transgredir el derecho al juez natural, reconocido en los artículos 19, N° 3°, y 76, inciso primero, del texto supremo, dado que quienes instruyen el procedimiento sumarial y aplican la consiguiente sanción son parte de esa misma dirección, lo que implicaría incursionar -indebidamente- en el ejercicio de prerrogativas jurisdiccionales;

DECIMOTERCERO: Que, sobre el particular, corresponde consignar que el rebatido artículo 3°, letra i), dispone que a la Dirección le corresponde dictaminar en los sumarios administrativos que se sustancien sobre accidentes y siniestros marítimos, determinar las responsabilidades que correspondan y aplicar sanciones y multas al personal de las naves nacionales y extranjeras, en general a quienes por cualquier causa sean responsables en accidentes y siniestros marítimos.

Sin embargo, el artículo 142 de la Ley de Navegación, le reconoce al órgano administrativo las facultades de fiscalizar y sancionar los derrames que menciona en las aguas bajo jurisdicción nacional, y en puertos, ríos y lagos (inciso primero), aplicando las multas que sean procedentes, entre otras áreas a las personas directamente responsables del derrame o infracciones (inciso cuarto);

DECIMOCUARTO: Que, por lo anterior, entonces, por este concepto el requerimiento también debe ser rechazado, comoquiera que al hacerse consistir en un vicio de incompetencia, pues DIRECTEMAR estaría sancionando a particulares ajenos a la institución, más allá de la potestad disciplinaria interna que le asignaría el citado artículo 3°, letra i), ello comportaría una infracción legal que toca a los jueces de la instancia solucionar;



DECIMOQUINTO: Que, en lo tocante al reparo de que ese artículo 3° afectaría garantías constitucionales, por lo que no podría comprenderse en un decreto con fuerza de ley, atentos a la prohibición estatuida en tal sentido por el artículo 64, inciso segundo, de la Constitución, basta para desestimarlo anotar que dicha norma fue establecida por el artículo 6° de la Ley N° 18.011 del año 1981, lo que deja sin sustento la objeción planteada;

DECIMOSEXTO: Que atinente a la reclamación de haberse lesionado el derecho al juez natural, porque no pueden ser órganos de la misma autoridad administrativa los que fiscalizan y sancionan, como ha observado parte de la doctrina indicada en las STC roles N°s. 1245 (c. 23), 1203 (c. 26), 1221 (c. 26), 1229 (c. 26), 1183 (c. 26), 1184 (c. 26), 1205 (c. 26) y 1233 (c. 23), no resulta determinante pronunciarse sobre ello, habida cuenta que tal situación se encuentra contemplada en el artículo 142, inciso segundo, N° 1, de la Ley de Navegación;

RELACIÓN LEY Y REGLAMENTO

DECIMOSÉPTIMO: Que, por último, cumple advertir que en el requerimiento se señalaron como impugnados, los artículos 87, 142, inciso cuarto, y 150, inciso cuarto, de la Ley de Navegación, que remiten a un reglamento determinar la cuantía o proporcionalidad de las sanciones aplicables por la DIRECTEMAR.

DECIMOCTAVO: Que, respecto a la supuesta vulneración al principio de reserva legal, en cuanto los preceptos impugnados en el requerimiento facultan a la DIRECTEMAR a aplicar sanciones por infracciones a normas reglamentarias, cabe advertir que el núcleo central completo de la conducta que acarrea la sanción está descrito en la ley, artículo 142 inciso primero de la Ley de Navegación. En este caso el núcleo central es la prohibición absoluta de arrojar materias nocivas o peligrosas, de cualquier especie a las aguas de la jurisdicción nacional, que le ocasionen daños o perjuicios y, el monto máximo de las sanciones posibles, están establecidas claramente en la ley.

En consecuencia, no hay contravención constitucional alguno en que el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le encomendó el legislador y le reserva que hace la propia Constitución, en el artículo 32 N°6, se efectúe una graduación de la gravedad de la infracción administrativa y sus sanciones, por decreto reglamentario;

DECIMONOVENO: Que lo anterior obedece, como bien se ha concluido en la doctrina *ius publicista*, nacional y extranjera, a un sistema de colaboración entre la ley y la potestad reglamentaria del Ejecutivo, que, en el caso en cuestión se manifiesta o ilustra nítidamente. El sistema de dominio máximo legal consagrado en la Constitución Política de la República, que importa una determinación taxativa de las materias de ley y una distribución de competencias entre el legislador y el ejecutivo, permite una relación entre ley y reglamento cuya intensidad dependerá del grado de desarrollo de la primera circunscribiendo el ámbito del segundo;

VIGÉSIMO: Que tal colaboración normativa entre ley y reglamento no sólo debe verse restricta a la potestad reglamentaria del Presidente de la República, pues, también existe una potestad normativa que emana de diferentes órganos de la Administración del Estado, desconcentrada y descentralizada, territorial o funcional. En tal sentido se ha explicado que *se acepta que las autoridades inferiores dicten actos singulares de aplicación de la ley, más se rechaza la posibilidad de que puedan dictar reglamentos* (Cordero, Eduardo, *Las normas administrativas y el sistema de fuentes*, en Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte, 2010, p.42). El mismo autor añade: “Puesto así las cosas, creemos que es posible que el legislador atribuya la potestad



reglamentaria a las autoridades administrativas de órganos centralizados y descentralizados, la cual puede coexistir con la potestad general que tiene el Presidente sobre la materia (Ibídem, p.42);

VIGÉSIMOPRIMERO: Que, por todas las consideraciones que han sido anteriormente analizadas, se concluye que en este caso concreto, no se comprueba que los artículos impugnados del DFL N° 292 y del DL N° 2.222, Ley de Navegación, vulneren los artículos 19 N°s 2, 3 y 26, de la Constitución Política de la República;

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, 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:

- 1) **QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) **QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL (Presidenta) y señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, fundado en las siguientes consideraciones:

1°. Que, la acción de inaplicabilidad deducida en estos autos constitucionales tiene lugar en un proceso sancionatorio administrativo, regido por el Reglamento a que se refiere el D.L. N° 2.222, Ley de Navegación, del año 1978, que contiene las disposiciones legales impugnadas, a saber, los artículos 87, 142 inciso cuarto, 149 inciso primero, 150 incisos primero y cuarto, 151. Todas ellas establecen las reglas que deberá contener el reglamento, el que establecerá el procedimiento sancionatorio en la materia;

2°. Que, el examen de constitucionalidad sobre las disposiciones legales impugnadas referidas al caso concreto ha de efectuarse conforme a la reserva legal y al principio de proporcionalidad y, desde luego con la obligación fundamental del legislador de establecer siempre un procedimiento racional y justo, contenida en el inciso sexto, del numeral tercero, del artículo 19 constitucional, sobre el cual esta



Magistratura tiene una amplia doctrina. Sobre este último aspecto hay que precisar dos cosas: la primera, es que el estatuto legal que contiene los preceptos objetados es anterior a la vigencia del texto supremo y, en segundo término, que la garantía del debido proceso alcanza a la actuación de los órganos administrativos en el ejercicio de sus atribuciones sancionatorias;

3°. Que, el principio de racionalidad y justicia es plenamente aplicable a los procedimientos administrativos, en virtud de lo cual aquellos deben contener estándares elementales que aseguren al administrado no sólo su adecuada defensa, sino que poder rendir prueba que desestime o atenúe su responsabilidad y, en el caso que se le imponga alguna sanción poder impugnarla a través de los recursos pertinentes.

Es en este contexto que este Tribunal ha expresado que “en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, tempranamente se manifestaron opiniones, en orden a que las garantías derivadas de este derecho natural a un justo y racional procedimiento se aplican no solo al individuo frente los tribunales, sino que también a las personas ante los órganos administrativos, especialmente cuando se ven expuestas a la aplicación de sanciones u otros actos desfavorables (prevención de don Sergio Díez Sesión N° 101, de 9.1.1975, pág. 11). La misma opinión tuvo la doctrina más avanzada en la época. Con posterioridad, este Tribunal Constitucional hizo suyo tal criterio, al apuntar que, como las penas penales, las sanciones administrativas igualmente deben ser el fruto o consecuencia necesaria de un previo procedimiento sujeto a esa garantía constitucional, según han reiterado las sentencias roles N°s 1518 (considerandos 6° y 23°) y 2264 (considerando 33°)” STC Rol N°2784 c.10);

4°. Que, las normas legales censuradas consagran el procedimiento sancionatorio en un reglamento, por ello resulta pertinente referirse a la reserva legal en relación a los derechos fundamentales, y que en el caso sub judice alcanza a la garantía del debido proceso.

Al efecto, dispone el artículo 87 del D.L. N°2.222 que “El reglamento establecerá el procedimiento que deberá seguirse y determinará el monto de las multas o la graduación y naturaleza de las sanciones que proceda imponer, para la aplicación de este párrafo”. Se puede comprender, atendido el período excepcional en que se dictó la ley de navegación, que se entregara a la potestad reglamentaria las reglas del enjuiciamiento administrativo. Pero rigiendo la obligación constitucional dirigida al legislador de consagrar siempre reglas racionales y justas en materia de procedimiento y de investigación, no puede un reglamento contenerlo por tratarse de una garantía constitucional. Tal como expresa Santaella “En suma, encierra un mandato de regulación al legislador, que excluye la posibilidad que este descargue en la Administración -de manera expresa o encubierta- la regulación o determinación de ciertas materias, que deben ser asumidas (al menos en sus aspectos centrales) por él mismo. En estos casos, entonces, le corresponde a la ley establecer las reglas que deben guiar y enmarcar el comportamiento de la Administración; de suerte que este principio no solo se relaciona con el hecho que debe existir un fundamento legal para una determinada actuación administrativa, sino también -y especialmente- con cómo



se regula dicha actuación, en tanto que demanda una densidad normativa específica. En este orden de ideas, la reserva de ley limita la potestad normativa de la Administración, hace que el ejercicio material de la facultad legislativa resulte irrenunciable y exige del legislador un esfuerzo cualificado, por conformar el régimen sustantivo de determinadas materias” (Cita a B.Grzeszick en Santaella, Héctor (2019) “La propiedad privada constitucional: una teoría, Marcial Pons, p.228). Tal es el caso de los procedimientos administrativos sancionatorios;

5°. Que, nuestra Carta Fundamental al consagrar el denominado dominio máximo legal, expresa en el artículo 63 que “sólo son materias de ley”, lo que imposibilita absolutamente que las garantías constitucionales sean reguladas a través de un cuerpo reglamentario, ni aún en el caso que aquél sea autónomo, puesto que el numeral segundo del artículo constitucional señalado dispone que es materia de ley aquellas que la Constitución exige que sean reguladas por un precepto de ese nivel;

6°. Que, siendo el articulado impugnado, parte de un cuerpo legal preconstitucional, se pudiera tolerar, desde la perspectiva fundamental, su conformidad con la Constitución, como lo sostiene el voto de mayoría. Pero para los ministros de esta disidencia, la reserva de ley sobre los derechos fundamentales requeridos por el texto supremo hace insalvable que el procedimiento administrativo establecido en el reglamento de la Ley de Navegación sea conforme a la Constitución. En definitiva, sobre este aspecto del requerimiento, es inviable que una garantía constitucional, como lo es la exigencia que el legislador consagre sin posibilidad de excepción, un procedimiento racional y justo, sea estimado conforme a la Carta Fundamental, estando reglado en normas de rango reglamentario;

La reserva legal

7°. Que, es dable considerar que “la colaboración reglamentaria constitucionalmente admisible en armonía con el principio de legalidad no comprende la atribución de la competencia sancionadora a la Administración, como tampoco la determinación de las sanciones aplicables que siempre deben regularse en la ley para dar cumplimiento a los artículos 6 y 7 de la Constitución” (STC Rol N°2666 c.22);

8°. Que, como ha razonado la sentencia constitucional citada, el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración tiene que estar regulado en la ley porque el artículo 63 N°18 constitucional, requiere norma legal a aquellas reglas que determinan las bases de los procedimientos que regulan los actos de la Administración del Estado y porque una sanción de la especie aplicada a la requirente, constituye una manifestación del ius puniendi estatal, y por ende está sujeto al principio de legalidad como lo está toda norma que establezca una conducta delictiva, puesto que el derecho administrativo sancionador y las penas, forman parte de la actividad sancionadora del Estado;

9°. Que, por otra parte, en particular el artículo 151 del D.L. N°2.222, uno de los preceptos censurados presenta, además, otra disconformidad con el Código Político, puesto que al establecer la obligación de consignar la multa impuesta para



poder apelar o solicitar reconsideración, da lugar al “solve et repete” (paga primero y reclama después) que en sostenida doctrina esta Magistratura ha declarado su infracción al artículo 19 N°3 de la Constitución, por considerar que se afecta la tutela judicial efectiva.

Sobre esta anomalía procesal, recogiendo lo resuelto por este Tribunal Constitucional acerca de esta singularidad, ha reaccionado el legislador derogando esa condición que no sólo vulnera la citada disposición esencial, sino que también conculca el inciso segundo del artículo 5 constitucional que exige a toda norma jurídica respetar y promover los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, constituyendo la mencionada tutela judicial efectiva una de aquellas;

10°. Que, en el caso concreto, la parte requirente consignó la multa impuesta para poder proceder a impugnar la sanción administrativa. No obstante, debe considerarse que en el contexto del procedimiento la aplicación del precepto legal resulta contrario a la Constitución, en aquella parte que exige la consignación de la referida multa, por lo que debiera, en estas circunstancias, el administrador ver forma de adecuar la norma a la Carta Fundamental, en los términos que se han señalado;

El principio de proporcionalidad

11°. Que, “este Tribunal Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades en favor del principio de proporcionalidad, especialmente en materia de sanciones o penas. Indicando que esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal” (STC Rol N°2658 c.7). De tal manera que, la sanción administrativa aplicada, en este caso concreto, pena de multa, debe estar acorde a la entidad de la conducta que se castiga, acorde con parámetros objetivos que eliminen completamente cualquier vestigio de discrecionalidad;

12°. Que, el principio enunciado constituye un criterio jurídico-constitucional que, por una parte, protege los derechos fundamentales, y por otra aquellos intereses justos esgrimidos por la defensa del infractor. Ello implica que la sanción impuesta sea adecuada a los propósitos que tuvo en vista el legislador, exenta de todo vestigio de excesividad;

13°. Que, la multa impuesta a la parte requirente como consecuencia del procedimiento administrativo reglamentario no obedece a criterios de razonabilidad que se ajusten a criterios o parámetros objetivos delimitados por la norma legal, sino que los fundamentos esgrimidos en el acto administrativo que dispone la sanción son meramente formales, los que sometidos a un control de proporcionalidad aparecen irregulares ante el derecho constitucional al vulnerar la regla precitada;

14°. Que, conforme lo argumentado precedentemente, constatados que los principios de reserva legal y proporcionalidad han sido vulnerados en el caso concreto, por la aplicación de los preceptos legales impugnados en el requerimiento de autos, resulta incuestionable acoger la acción de inaplicabilidad deducida, por producirse, en la gestión judicial pendiente, efectos contrarios al texto supremo;



Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la disidencia, el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 8796-20-INA

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

Firma la señora Presidenta 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 emergencia sanitaria existente en el País.

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