



2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.974-2023

[2 de enero de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 55 Ñ,
INCISO PRIMERO, E INCISO TERCERO, EN LA FRASE
“*SOLIDARIAMENTE RESPONSABLES DE LA INFRACCIÓN*”, DE LA
LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

MATÍAS IGNACIO POBLETE NEIRA

EN EL PROCESO ROL N°243.688-2023, SOBRE APELACIÓN DE RECLAMACIÓN,
SEGUIDO ANTE LA CORTE SUPREMA

VISTOS:

Que, con fecha 28 de noviembre de 2023, Matías Ignacio Poblete Neira ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 55 Ñ, inciso primero, e inciso tercero, en la frase “*solidariamente responsables de la infracción*”, de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en adelante LGPA, en el proceso Rol N°243.688-2023, sobre apelación de reclamación, seguido ante la Corte Suprema.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

Ley General de Pesca y Acuicultura



“Artículo 55 Ñ.- Al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea la forma de ésta, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario, se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva.

(...)

Los pescadores que sean titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea ésta, serán solidariamente responsables de la infracción a que se refiere el inciso anterior.

(...)”.

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

Matías Poblete Neira solicita la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los preceptos legales ya indicados, para que surtan efectos en causa que se tramita ante la Corte Suprema por recurso de apelación respecto de la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción que rechazó el recurso de reclamación deducido en contra de Resolución del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, en adelante, SERNAPESCA.

Refiere la actora, que la gestión pendiente tiene su origen en un procedimiento sancionatorio iniciado por denuncia en contra del Sindicato Independiente de Pequeños Armadores Artesanales de Cerco y otras Actividades Afines de Coronel y Lota, por exceder la cuota anual asignada al Sindicato de anchoveta y sardina común.

Señala que el Servicio constató que se habían capturado 1.219.277 toneladas, habiendo sido asignadas 737.117 toneladas, excediendo en 482.160 toneladas. La denuncia se dirigió en contra del Sindicato por el total del exceso de la cuota.

Refiere que la denuncia se sostuvo en la vulneración a los incisos primero y tercero del artículo 55 Ñ de la Ley General de Pesca y Acuicultura, y se extendió solidariamente en la infracción, es decir, por el total del exceso (482.160 toneladas) en contra de don Matías Poblete Neira, y en contra de otras dos personas naturales, al ser estos pequeños armadores artesanales. Agrega que el señor Poblete Neira excedió su cuota en 249.274 toneladas.



Indica que por Resolución Exenta N° 953 de noviembre de 2021, SERNAPESCA acogió la denuncia en contra del Sindicato señalado y solidariamente en contra de don Matías Ignacio Poblete Neira y las otras dos personas, y aplicó una multa de 1533 UTM, equivalente a 98 millones de pesos.

Agrega que también se sancionó con el descuento -para el año calendario siguiente- de 459.501 toneladas de anchoveta y 22.659 toneladas de sardina común de la asignación artesanal que le habilita a realizar actividades extractivas.

En contra de esta Resolución, la parte requirente presentó recurso de reclamación ante la Corte de Apelaciones de Concepción, la cual confirmó la sanción, por lo cual presentó un recurso de apelación, el cual se encuentra pendiente ante la Corte Suprema.

Como conflicto constitucional la parte requirente argumenta que la responsabilidad solidaria en la infracción que establecen los preceptos legales cuestionados hace responder al señor Poblete Neira por el total del exceso del Sindicato de Pequeños Armadores, vulnerando la proporcionalidad constitucionalmente exigida en la relación que debe existir entre el hecho infraccional y la sanción asociada.

Agrega que, del total de la cuota excedida, el señor Poblete Neira representa un 51%, pero la aplicación de la solidaridad en la infracción, lo hace responder por el 100% de la misma, transgrediendo la armonía que debe existir entre hecho reprochable y la multa asociada a ello.

Indica que se vulnera igualmente la proporcionalidad de las multas por la inexistencia de una fórmula que fije criterios de graduación, baremos o parámetros objetivos, para el cálculo de la multa en el inciso primero del artículo 55 Ñ en examen.

Por ello, en consecuencia, afirma que se vulnera el principio de igualdad, estableciendo una diferencia arbitraria no justificada, pues se ubica al señor Poblete Neira en una posición equivalente a la del Sindicato en circunstancias que no concurren en la misma situación fáctica.

Así, refiere que la aplicación de la norma carece de razonabilidad y se torna arbitraria.

Añade que la aplicación del inciso tercero respecto de la solidaridad en la infracción produce un resultado inconstitucional transgrediendo el principio de tipicidad, ya que para que opere el derecho administrativo sancionador debe existir una hipótesis infraccional y una sanción asociada a ella, y que en este caso, la infracción no está claramente establecida.

Para ello, señala que en el caso concreto, la solidaridad en la infracción que afirma el inciso tercero no se refiere a la vulneración del exceso del inciso primero



(hecho infraccional), sino a la sanción de descuento que trata el inciso segundo del mismo artículo 55 N.

Afirma que la solidaridad en la infracción no se vincula al incumplimiento de un deber o hecho reprochable sino a una sanción complementaria dispuesta en el inciso segundo, por lo que la solidaridad en la infracción carece de fundamento infraccional para que opere, vulnerando la exigencia constitucional de tipicidad.

De todo ello concluye que se vulneran las garantías contenidas en el artículo 19 N° 2, inciso segundo, y N° 3, incisos sexto, octavo y noveno de la Constitución.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de la Segunda Sala, el 11 de diciembre de 2024, a fojas 77, ordenándose la suspensión del procedimiento, y fue declarado admisible por resolución de la misma Sala, el 27 del mismo mes y año, a fojas 109.

Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, con fecha 16 de enero de 2024, a fojas 119, formuló observaciones SERNAPESCA, abogando por el rechazo del requerimiento.

Alega el Servicio que el sistema infraccional y sancionatorio especial previsto en la LGPA busca asegurar el estricto cumplimiento del ordenamiento pesquero, constituyéndose en un pilar fundamental del objetivo de conservación, de allí que es posible entender el extenso catálogo de tipos infraccionales e incluso penales previstos en la mencionada ley y las distintas formas en que el ordenamiento asegura el cumplimiento de las sanciones, que tienen siempre como fin último evitar conductas que atenten contra la sustentabilidad de los recursos hidrobiológicos.

Seguidamente, respecto de los cuestionamientos a la solidaridad pasiva establecida en el precepto legal cuestionado, señala que se trata de una institución de nuestro ordenamiento jurídico que puede ser utilizada en el marco de contratos, responsabilidad civil y en multas impuestas en diversos ordenamientos sancionatorios o infraccionales.

Agrega que con independencia del régimen en que se aplique, la regulación general y supletoria de la solidaridad se encuentra contenida en el Código Civil.

Señala que de acuerdo a Alessandri, Somarriva y Vodanovic, la solidaridad pasiva es un mecanismo de garantía personal para el cumplimiento de las obligaciones, dado que al existir más de un patrimonio sobre el cual exigir el pago de la obligación, se disminuye el riesgo de incumplimiento. Adicionalmente, los obligados solidariamente al pago de una deuda no pueden oponer los beneficios de

división y de excusión, razón por la cual la solidaridad pasiva es considerada la más eficaz de todas las garantías personales.

Luego, citando jurisprudencia de esta Magistratura, STC Rol N°9097-20, enfatiza que la solidaridad pasiva no es una sanción, sino una garantía o caución que tiene por objeto asegurar el pago de la multa impuesta, mediante la posibilidad de recurrir al patrimonio de una persona distinta, sin que configure un castigo adicional por su participación en la infracción acusada.

Luego, añade que, en materia civil, donde se resguardan intereses privados, la relación interna que nace de la solidaridad pasiva, tiene como principal efecto que el codeudor que pagó la obligación tiene derecho de repetición en contra de los demás codeudores, si tiene interés en la deuda, por sus respectivas cuotas, y si no lo tiene, por el total de la deuda, de acuerdo al artículo 1522 del Código Civil. Por ello, indica que la solidaridad pasiva opera únicamente como mecanismo para garantizar el cumplimiento de la obligación principal y, por tanto, el codeudor no interesado que ha pagado la deuda, no tiene obligación de soportarla en su patrimonio y podrá exigir su reembolso a los codeudores solidarios que tienen interés en la deuda.

En cuanto a la gestión pendiente, indica que lo solicitado dice relación con dejar sin efecto la sanción o reducir la multa impuesta y no con la solidaridad en el pago.

En relación con el conflicto constitucional planteado, alega la requerida el requerimiento carece de fundamento plausible, ya que el procedimiento mediante el cual se aplicó la sanción se ajustó a derecho; que la norma del artículo 55 Ñ cumple con el estándar de tipicidad, al describir de manera suficiente la conducta; que de la aplicación del test de proporcionalidad, establecido en otras ocasiones por este mismo Tribunal, la aplicación del precepto resulta proporcionado al fin perseguido; y que no existe diferencia arbitraria, atendido que resulta del todo razonable la aplicación del precepto al caso concreto.

Con fecha 22 de enero de 2024, a fojas 142, fueron traídos los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 4 de junio de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos del abogado Tomás Jordán Díaz, por la parte requirente, y René Cerda Adasme, por SERNAPESCA, y se adoptó pospuso el acuerdo,

En Sesión de Pleno de 27 de agosto de 2024 se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR LA LEGISLACIÓN PESQUERA

PRIMERO: Las especies hidrobiológicas se definen como “especie de organismo en cualquier fase de desarrollo, que tenga en el agua su medio normal o más frecuente de vida” (art. 2° N°17 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en adelante LGPA), entre las que se encuentran la anchoveta y la sardina común.

Estas especies forman parte de la diversidad biológica de nuestro país, y son un componente del sistema ambiental el que está “constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones” (art. 2 letra m) Ley N°19.300).

El artículo 19 N°8 de la Carta Fundamental establece el deber del Estado de preservar la naturaleza. El referido deber apunta “[a] la necesidad de cuidar que la naturaleza no sea agotada, destruida o menoscabada, salvo en lo que resulte inevitable” (Cea, José Luis. *Derecho Constitucional Chileno. Derechos, deberes y garantías*. Tomo II. p. 333), y se concatena con el deber de promover el bien común establecido en el artículo 1° de la Carta Fundamental. Para ello, como lo ha señalado esta Magistratura, “deben tomarse en cuenta, en su unidad, la diversidad de los valores que lo integran y a los que el constituyente le atribuye importancia a lo largo de las normas del texto constitucional. Entre ellos, por cierto, se encuentra la conservación del patrimonio ambiental a que se refiere el inciso segundo del N°24 del artículo 19, y el deber del Estado de velar por que el derecho a un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y de “tutelar la preservación de la naturaleza” (STC, Rol N°8614-2020).

SEGUNDO: Por su parte, los recursos en cuestión son “especies hidrobiológicas susceptibles de ser aprovechadas por el hombre” (art. 2° N° 36 de la LGPA o Ley N°18.892). La preservación y la conservación de estos recursos son un objetivo central de la Ley en comento. La preservación se menciona expresamente en el artículo 1°: “A las disposiciones de esta ley quedará sometida la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, ...”; y dice relación con el “conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país” (art. 2 letra p) Ley N°19.300).

A su vez, la conservación se menciona en el artículo 1°B de la Ley que señala como un objetivo “la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, 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”. El concepto de conservación se encuentra desarrollado en el artículo 2° numeral 13 y refiere al “uso preferente y futuro, racional, eficaz y

eficiente de los recursos naturales y su ambiente”, la que es acorde con lo preceptuado en la legislación ambiental (art. 2 letra b) Ley N°19.300). En relación a este objetivo el legislador plasmó expresamente en el artículo 1°C de la LGPA, que al momento de aplicar la ley se debe:

“g) procurar evitar o eliminar la sobreexplotación y la capacidad de pesca excesiva

h) fiscalizar el efectivo cumplimiento de las medidas de conservación y administración”.

En definitiva, lo que persigue la regulación es que la explotación de los recursos hidrobiológicos se realice de un modo que se concilie con el desarrollo sustentable, entendido como “el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras” (artículo 2°, letra g, LGPA). En palabras de la regulación pesquera: “la utilización responsable de los recursos hidrobiológicos, de conformidad con las normas y regulaciones locales, nacionales e internacionales, según corresponda, con el fin de que los beneficios sociales y económicos derivados de esa utilización se puedan mantener en el tiempo sin comprometer las oportunidades para el crecimiento y desarrollo de las generaciones futuras” (art. 2° numeral 61, LGPA).

II. LIBERTAD DE PESCA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

TERCERO: Tal como lo ha recordado esta Magistratura “los artículos 606 y 607 del Código Civil consagraron que la caza y la pesca son formas de ocupación, por las cuales se adquiere el dominio de las cosas que pertenecen a nadie (res nullius) y cuya adquisición no es prohibida por las leyes chilenas o por el Derecho Internacional. Cabe anotar al respecto que, según explican los profesores Arturo Alessandri y Manuel Somarriva, “[e]n la legislación chilena, sólo las cosas muebles pueden ser de nadie”, (*Curso de Derecho Civil* (1957). Tomo II. 2° edición. Ed. Nascimento- p. 95), como son las especies hidrobiológicas” (STC Rol N°8614, c. 15°); para luego recordar que “la doctrina ha definido la pesca como “[l]a actividad mediante la cual opera jurídicamente el modo de adquirir el dominio, ocupación, sobre los recursos hidrobiológicos, entendiendo por tales, todos aquellos que viven en el medio acuático con prescindencia de la actividad hombre” (Fuentes Olmos, Jessica (2012). “Las autorizaciones de pesca y el derecho de propiedad”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* N°38, p. 551). La pesca -como dice Luis Claro Solar- cumple con los tres requisitos que deben concurrir para que la ocupación se realice “[q]ue se efectúe la aprehensión de la cosa; que la cosa sea susceptible de ser apropiada, y que exista el ánimo de adquirir la propiedad de la cosa en el aprehensor”

(Luis Claro Solar (1932). *Derecho Civil*. Tomo Séptimo. Imprenta Cervantes. p. 12) (STC Rol N°8614, c.16°).

CUARTO: Por su parte, las aguas son bienes nacionales de uso público, es decir aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda y cuyo uso pertenece a todos los habitantes (artículo 595 del Código Civil), la única excepción la constituyen las aguas ancestrales. En el caso de las aguas marinas, el Código Civil estableció que el dominio público comprende: a) el mar territorial, conformado por el mar adyacente hasta la distancia de 12 millas marinas medidas desde las líneas de base; b) la zona contigua, hasta la distancia de 24 millas marinas medidas desde las líneas de base (art. 593) y c) la zona económica exclusiva, en donde el Estado ejerce “derechos de soberanía para explorar, explotar, conservar y administrar los recursos naturales vivos y no vivos de las aguas suprayacentes al lecho, del lecho y el subsuelo del mar, y para desarrollar cualesquiera otras actividades con miras a la exploración y explotación económica de esa zona” y, asimismo, “derechos de soberanía exclusivos sobre la plataforma continental para los fines de la conservación, exploración y explotación de sus recursos naturales” (art. 596). Acorde a lo anterior, los recursos hidrobiológicos están sometidos a la soberanía del Estado en las aguas terrestres, aguas interiores y mar territorial, así como los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva (art. 1°A inciso primero LGPA).

En conformidad a dicha soberanía prosiguen los incisos segundo y tercero del artículo 1°A antes referido, el Estado “tiene el derecho de regular la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas”, lo que le permite dictar los actos administrativos respectivos. Así es como también lo precisa el Código Civil en el artículo 611: “La caza marítima y la pesca se regularán por las disposiciones de este Código y, preferentemente, por la legislación especial que rijan al efecto”.

QUINTO: Las disposiciones de la LGPA forman parte de un sistema que se relaciona directamente con el libre acceso a la propiedad, asegurado en el artículo 19, N°23, de la Carta Fundamental (STC Rol N°115, c. 25 y 26) y en el Código Civil, que concibe a la pesca como una especie de ocupación, que permite apropiarse de aquellos animales bravíos o salvajes que, como los peces y demás recursos hidrobiológicos, viven naturalmente libres e independientes del hombre, con arreglo a “la legislación especial que rijan al efecto” (STC Rol N°2386, c. 25 y 26). Por tanto, el derecho a la libertad para adquirir toda clase de bienes y el de propiedad, consagrados respectivamente en los artículos 19 N°23 y N°24, “no recae directamente sobre los recursos marinos, ya que el ejercicio de tal derecho está subordinado, en materia de pesca, al régimen que determine la ley” (STC Rol N°8614, c.17°).

Por último, cabe recordar lo señalado en la sentencia Rol N°4074, c.3, en cuanto que: “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 se ajusta a las exigencias generales del bien común, definido en el inciso cuarto del artículo 1° 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 N°8); a la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes que son susceptibles de apropiación (artículo 19 N°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 N°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”.

SEXTO: El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, en cuanto entidad estatal, tiene bajo su cuidado la sustentabilidad del recurso, debiendo “ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento y, en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre pesca, caza marítima y demás formas de explotación de recursos hidrobiológicos”, conforme al artículo 25 del del DFL N°34, de 1931, que legisla sobre la industria pesquera y sus derivados.

En virtud de dicho mandato y acorde las obligaciones de preservar las especies y ecosistemas acuáticos y en especial conservarlos para permitir un uso y aprovechamiento racional, es que la autoridad establece, mediante decreto fundado, entre otras medidas la veda, la prohibición de captura y la fijación de cuotas, de modo de cumplir con lo establecido en del artículo 1°C letra g) antes transcrito. En los actos administrativos de esta naturaleza no puede desatenderse que lo que decide la autoridad se basa en un “informe técnico de la Subsecretaría y comunicación previa al Comité Científico Técnico, correspondiente y demás informes que se requieran de acuerdo con las disposiciones de la presente ley...” (artículo 3° de la LGPA).

SÉPTIMO: El otorgamiento de cuotas de captura, la posibilidad de que éstas se otorguen colectivamente, la fiscalización de las condiciones en las cuáles fueron otorgadas y las eventuales acciones correctivas y/o sancionatorias en caso de incumplimiento, son partes del derecho administrativo. En este contexto, debe siempre tenerse presente que esta rama del derecho público, que en gran medida corresponde al derecho constitucional en acción, es esencialmente preventivo, pues

busca facilitar el ejercicio de los derechos por parte de la colectividad y ser garante de bienes jurídicos puestos bajo su cuidado.

Por ello, es de suma relevancia que se cumplan las condiciones que se fijaron en el acto administrativo que autoriza una determinada actividad y, consecuentemente, la gravedad que se infrinjan dichas condiciones, pues con ello, la propia administración ve afectada su labor de cuidado de un bien jurídico puesto bajo su ámbito competencial. Se distingue de ello del derecho penal, puesto que tiene, en términos generales, una mirada más represiva.

OCTAVO: A nivel internacional, Chile ratificó, mediante Decreto Supremo N°1393 de 1997, del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que reconoce en su preámbulo “la conveniencia de establecer por medio de esta Convención, con el debido respeto de la soberanía de todos los Estados, un orden jurídico para los mares y océanos que facilite la comunicación internacional y promueva los usos con fines pacíficos de los mares y océanos, la utilización equitativa y eficiente de sus recursos, el estudio, la protección y la preservación del medio marino y la conservación de sus recursos vivos”, precisando en su artículo 61 una serie de medidas para la conservación de éstos recursos, entre otras: “El Estado ribereño determinará su capacidad de capturar los recursos vivos de la zona económica exclusiva ...” (61.1).

Por su parte, el artículo 62 .4., establece: “Los nacionales de otros Estados que pesquen en la zona económica exclusiva observarán las medidas de conservación y las demás modalidades y condiciones establecidas en las leyes y reglamentos del Estado ribereño. Estas leyes y reglamentos estarán en consonancia con esta Convención y podrán referirse, entre otras, a las siguientes cuestiones:

a) La concesión de licencias a pescadores, buques y equipo de pesca, incluidos el pago de derechos y otras formas de remuneración que, en el caso de los Estados ribereños en desarrollo, podrán consistir en una compensación adecuada con respecto a la financiación, el equipo y la tecnología de la industria pesquera;

b) La determinación de las especies que puedan capturarse y la fijación de las cuotas de captura, ya sea en relación con determinadas poblaciones o grupos de poblaciones, con la captura por buques durante un cierto período o con la captura por nacionales de cualquier Estado durante un período determinado;

c) La reglamentación de las temporadas y áreas de pesca, el tipo, tamaño y cantidad de aparejos y los tipos, tamaño y número de buques pesqueros que puedan utilizarse;

d) La fijación de la edad y el tamaño de los peces y de otras especies que puedan capturarse; (...).”

Todas estas disposiciones, no hacen más que relevar la importancia de contar con un sistema que permite que la extracción de recursos hidrobiológicos se realice de un modo planificado y ordenado, bajo la supervigilancia de entidades públicas, las cuales en el caso chileno, corresponde a la autoridad pesquera: SUBPESCA (en materia de autorización) y SERNAPESCA (en materia de fiscalización).

III. ASIGNACIÓN COLECTIVA DE PESCA ARTESANAL: ACTO QUE AUTORIZA LA EXTRACCIÓN

NOVENO: El artículo 19 N°8 en su inciso segundo prevé que mediante una ley se pueden establecer restricciones al ejercicio de ciertos derechos en aras de proteger el ambiente. “La autorización que expresamente formula el constituyente al legislador para imponer límites a un derecho fundamental da cuenta del especial interés que tuvo respecto de la conservación del patrimonio ambiental. La profesora Liliana Galdámez explica al efecto que “[e]l legislador, el juez y todos los poderes del Estado, ante una eventual tensión entre otros derechos y el medio ambiente, no sólo pueden, sino que deben restringirlos, si eso garantiza la protección de este último. Es una solución que, prima facie, se resuelve en favor del medio ambiente. Por eso sostengo que la cuestión ambiental goza de una especial y reforzada protección en la Constitución” (Galdámez, Liliana (2017). ob. cit., p. 129) (STC N°8614-2020)

Si bien la Ley General de Pesca y Acuicultura establece que el régimen de acceso a la explotación de los recursos hidrobiológicos para la pesca artesanal es el de libertad de pesca, ello presenta excepciones, cuando una o más especies hayan alcanzado un estado de plena explotación. Frente a esta circunstancia la Subsecretaría puede suspender transitoriamente la inscripción y por tanto la actividad pesquera (artículo 24 y 50 LGPA). Esta es la situación de los recursos hidrobiológicos extraídos en el caso en análisis, en tanto la autoridad administrativa hace presente que al momento de la infracción los recursos hidrobiológicos se encontraban “en estado de plena explotación, lo que justifica la fijación de cuotas anuales de captura, con el fin de cautelar su conservación, evitando su depredación” (fs. 86, punto 14).

De modo excepcional, la LGPA en su artículo 55 I permite que en las pesquerías que tengan su acceso suspendido, “podrá establecerse por decreto, previo informe técnico de la Subsecretaría y consulta al Consejo Zonal de Pesca respectivo, y con consulta o a solicitud de las organizaciones de pescadores artesanales, un sistema denominado “Régimen Artesanal de Extracción”. Este régimen consistirá en la asignación de la fracción artesanal de la cuota global de captura en una determinada Región, ya sea por área o flota, tamaño de las embarcaciones, caleta, organizaciones de pescadores artesanales o individualmente”. Para efectos, del análisis en el *caso sub lite* consideramos el concepto de “autorización” en sentido amplio, el que incluye el otorgamiento de la asignación de cuota de captura.

El régimen artesanal de extracción (RAE) previsto en el artículo 55 I de la LGPA es una medida que tiene por objeto generar las condiciones para una mejor gestión de la cuota de captura artesanal regional (Ley N°20.657, párrafo 4 y DSN°296/2004 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo) y permitir, en un caso de alta sensibilidad ambiental, el ejercicio de una actividad económica, según lo garantiza el artículo 19 N°21. Es así como, el RAE no solo busca la extracción sustentable del recurso, sino también resguardar la pesca artesanal.

DÉCIMO: En el caso *sub lite*, es un hecho indubitado, que:

- i) La autorización se otorgó sobre un recurso que se encontraba en estado de plena explotación, en uso de la potestad que le otorga a la autoridad el artículo 55 I.
- ii) Mediante Resolución Exenta N°373 de 12 de febrero de 2020 y posteriores modificaciones la Subsecretaría de Pesca (R.E. N°373/2020). La autoridad distribuyó la fracción artesanal de pesquería de anchoveta y sardina común en las regiones de Ñuble y Del Biobío para el año 2020, a organizaciones de pescadores artesanales (art. 2° R.EX N°373/2020).
- iii) Que el requirente en el presente caso, sr. Matías Ignacio Poblete Neira, es miembro del Sindicato de Pequeños Armadores Artesanales de Cerco y otras actividades afines de Coronel y Lota, la que se encuentra entre las organizaciones a quienes se les distribuyó una cuota de pesca.
- iv) El numeral 5° letra a) de la Resolución N°373/2020, señala expresamente que “En el evento que las cuotas autorizadas sean extraídas, se deberán suspender las actividades extractivas sobre las respectivas especies”.
- v) Mediante Resolución Exenta N°670 de 22 de abril de 2020 del Director Regional Del Biobío del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura se resolvió el cierre de la cuota de ambas especies al mencionado Sindicato, por haberse consumido totalmente la cuota.
- vi) Mediante Resolución Exenta N°953 de 30 de noviembre de 2021 del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, se condenó al mencionado sindicato por exceder la cuota asignada.

DECIMOPRIMERO: La asignación de cuotas es una medida racional, acorde con la obligación de preservar la naturaleza que mandata nuestra Carta Fundamental y con los fines de preservación y conservación preceptuados por la legislación pesquera.

Por su parte, el cumplimiento de la regulación y de las obligaciones que se les imponga a los particulares mediante procesos autorizatorios es condición necesaria para la sustentabilidad del recurso. La administración, mediante la fijación de la cuota de extracción, está precisamente ejerciendo las potestades que el ordenamiento jurídico le otorga para regular la libertad económica y en particular el acceso a los recursos hidrobiológicos, de un modo que se resguarde la preservación del recurso y permita que otros pescadores también puedan ejercer la garantía del 19 N°21 antes

referida. Haciéndose patente en este caso que “Los intereses públicos y los intereses privados están implicados entre sí hasta tal punto que cualquier interés público es, también, interés privado” (Fernando Sainz Moreno. La buena fe en las relaciones de la Administración con los administrados. En Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N°89, 1979, p.312).

IV. DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

DECIMOSEGUNDO: El Derecho administrativo sancionador es una rama del derecho administrativo. De ello se derivan una serie de consecuencias.

En primer lugar, esta rama del derecho surge y se legitima en razón del interés público que debe resguardar. Así, por ejemplo, “[e]l Derecho Administrativo Sancionador no sujeta para proteger a los damnificados individuales sino a la salud pública, a los damnificados potenciales a los que podrían llegar a serlo si no se tomaran las debidas precauciones y no supiera el causante la amenaza que pesa sobre la infracción. Pues bien, tal es la clave de la inteligencia de todo el Derecho Administrativo sancionador” (Nieto, A. “Derecho Administrativo sancionador”, Editorial Tecnos. 4ta Edición. 1993, p.40).

En segundo lugar, se relaciona con actividades que realizan los administrados, en este caso una actividad económica, no con actos o conductas delictivas. Por ello, este ámbito del derecho no puede imponer penas privativas de libertad, bajo ningún respecto. Precisamente, esta Magistratura lo resolvió al declarar inaplicable el artículo 169 del Código Sanitario (posteriormente derogado por la Ley N°20.724), en donde señaló que “la pena de prisión, utilizada como un apremio, tampoco puede considerarse ajustada a la Constitución, atendido que el precepto reprochado no establece la intervención de la autoridad judicial que decreta la respectiva privación luego de determinar, conforme al mérito de un proceso, la tipicidad de la conducta, su antijuridicidad y la culpabilidad del sujeto” (STC Rol N°1518-09, c. 18°).

En términos generales, se pueden distinguir dos tipos de infracciones administrativas, dependiendo si existe o no un acto que autoriza al administrado a realizar una actividad.

El primer caso, es cuando se infringe una autorización, en donde es de esperar que el administrado tenga un acabado conocimiento de la conducta infraccional, pues no sólo media la ley, sino un acto administrativo emanado a solicitud de parte, sobre una actividad que le es conocida. Sobre este punto, en el caso *sub lite*, no se ha desconocido la existencia ni el conocimiento del contenido de la R.E. N°373/2020. Es así como, el derecho administrativo se asemeja en gran medida al derecho civil contractual. En el caso lo podemos apreciar en: i) la existencia de un

vínculo; ii) la posibilidad que el incumplimiento genere perjuicios que hay que resarcir; iii) la solidaridad en el cumplimiento de las obligaciones.

El segundo caso, son las meras infracciones por actos que la normativa administrativa penaliza, pero donde no media una autorización administrativa, por ejemplo, botar basura en lugares no autorizados se encuentra sancionado en diversas ordenanzas municipales.

La obligación constitucional e internacional de proteger el recurso pesquero, no se agota por el hecho de realizar un acto autorizatorio como lo son las asignaciones de cuotas. La obligación de la administración de resguardar el recurso hidrobiológico es permanente; por ello se le dota a la autoridad de facultades de fiscalización y potestades sancionatorias en caso de que los particulares no cumplan con las condiciones en que se les autoriza realizar la pesca.

V. RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOMETIDO A LA DECISIÓN DE ESTA MAGISTRATURA

DECIMOTERCERO: Mediante el presente requerimiento, se impugna el artículo 55 Ñ incisos primero y la frase “solidariamente responsables de la infracción” contenida en el inciso tercero de la Ley N°18.892. El inciso primero del mencionado artículo establece: “Al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea la forma de ésta, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario, se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva”.

Por su parte, el inciso tercero prevé: “Los pescadores que sean titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea ésta, serán solidariamente responsables de la infracción a que se refiere el inciso anterior”.

A fojas 33, la parte requirente señala que la aplicación del artículo 55 Ñ incisos primero y tercero, impugnados, produce efectos contrarios a la Constitución de tres maneras “i).-Por aplicación de la regla de solidaridad en la infracción se torna desproporcionada para el señor Poblete Neira. ii).- La aplicación de las normas enjuiciadas vulnera el principio de igualdad ante la ley ya que trata de manera equivalente en la infracción y sanción al Sindicato y al señor Matías Poblete Leiva sin

razón justificada. iii).- El estatuto de responsabilidad solidaria en la infracción no cumple el estándar de tipicidad.". Agrega que ello produce efectos contrarios al artículo 19 N°3 inciso, 6º, 8º y 9º y 19 N°2 de la Constitución, sin desarrollar una relación en detalle entre lo alegado y la norma constitucional impugnada

DECIMOCUARTO: Los hechos que gatillan la sanción al "Sindicato Independiente de Pequeños Armadores Artesanales de Cerco y otras Actividades Afines de Coronel y Lota" consisten en la captura en exceso de 482,160 toneladas, correspondientes a 459,501 toneladas de anchoveta y 22, 659 de sardina común. Lo anterior correspondió a una extracción equivalente a 1.219,277 toneladas. En tanto la cuota total asignada para dicha organización era de 737,117 toneladas.

En virtud de lo anterior, y de lo dispuesto en los artículos 55 Ñ se condenó al sindicato y solidariamente a los armadores artesanales a una multa de 1.553,8 UTM, además, de un descuento en la asignación para el año calendario siguiente equivalente a la cantidad extraída en exceso, en caso de que no cuente con tal asignación o ésta sea insuficiente, se reemplazará dicho descuento por una multa de 25.246,6672 UTM (C.A. Concepción, sentencia de 19 de octubre de 2023, considerando segundo).

El requirente sustrajo en exceso de la cuota, 248,274 toneladas, lo que representa el 51% del total extraído por sobre lo autorizado.

DECIMOQUINTO: La primera alegación, dice relación con que "[l]a aplicación de la regla de la solidaridad se torna desproporcionada para el señor Poblete Neira", argumenta para ello que: "El enunciado del inciso primero fija una regla de cálculo que dice relación con una fórmula rígida "Como resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas.". La fórmula no se liga a la entidad de la infracción (grave o menos grave), ni el tipo de especie capturada en exceso, ni fija un margen de apreciación para la administración ligado a la posición del infractor. Sólo se calcula bajo una regla de progresividad con relación al peso, es decir, a la unidad de toneladas (podría ser otra). Pero esto no es igual a la necesidad de graduación de las multas. La progresividad dice relación con que la multa se va incrementando a medida que es mayor la superación de la cuota anual en toneladas, pero la graduación se refiere a aquellos criterios legales que le permiten al juez ponderar y modelar la relación que hay entre el hecho infraccional, su gravedad y la sanción impuesta."

DECIMOSEXTO: La solidaridad establecida en la norma no reviste problemas de constitucionalidad y se trata de una norma previamente conocida por los miembros del Sindicato, al estar contemplada en la Ley de Pesca y Acuicultura. A su vez la referida Ley N°18.892 fue citada en los vistos de la R.E. N°373/2020 que distribuyó la fracción artesanal.

La organización de pescadores artesanales titular de una asignación colectiva de la fracción artesanal de la cuota anual de captura, al participar de esta asignación se somete voluntariamente a reglas especiales de solidaridad que generan que lo que realice uno de sus miembros en relación con esta cuota, va a repercutir directamente en la organización y en el resto de sus miembros.

Bajo la misma lógica el artículo 2 de la LGPA dispone: “En el caso que el armador sea una comunidad, deberá estar integrada sólo por pescadores y/o pescadoras artesanales, existiendo siempre responsabilidad solidaria entre todos ellos para el pago de las patentes y de las multas que se deriven de las sanciones pecuniarias impuestas de acuerdo con esta ley, según corresponda.”

En este sentido, la LGPA estableció en su artículo 55 Ñ, respecto de la infracción señalada, una regla especial para aquellos casos en que los pescadores que la cometan sean titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea ésta, estableciendo serán solidariamente responsables de dicha infracción. La norma fue incorporada a la Ley General de Pesca y Acuicultura, por medio de la Ley N°20.657 de 2013 (art. 1 N°58), en cuyo Mensaje se desprende el objetivo de la misma: “propender hacia el uso sustentable de los recursos pesqueros constituye un requisito previo para, antes de que pueda siquiera pensarse en aprovechar plenamente su potencial, garantizar la viabilidad del sector, razón por la cual el actual Gobierno ha centrado su administración en la recuperación de las pesquerías que se encuentren en estado de colapso o agotadas. Sin embargo, aun cuando la situación de muchas pesquerías exija drásticas medidas para su recuperación, ha llegado el momento de gestionar y legislar las actividades pesqueras nacionales de una manera distinta, de buscar el éxito en vez de prevenir el fracaso” (BCN, Historia de la Ley N°20.657, p. 7. Énfasis añadido).

Atendido lo anterior, y tal como, a fojas 125 del expediente constitucional, SERNAPESCA señala, “[l]a aplicación de la figura de la solidaridad pasiva en el pago de estas multas encuentra su justificación precisamente en el carácter colectivo de la asignación y determina que dicha sanción posea un efecto mucho más disuasivo, debido a que la organización asignataria de una cuota, como persona jurídica, no es quien comete los excesos, si no los pescadores miembros de la misma, quienes de no responder solidariamente por los excesos que ellos cometen como miembros de la organización, dejarían de tener un incentivo real para cuidar no sobrepasarlas, puesto que su patrimonio personal no se vería mermado, si no por el contrario, el beneficio económico individual de sobrepasar las cuotas, implicaría un significativo aumento en el mismo, sin que se vieran realmente perjudicados con su conducta”.

La solidaridad en el pago de la multa se configura en resguardo de los derechos que debe proteger la Constitución, entre los cuales se encuentra el “deber de tutelar de los poderes públicos sobre todos los recursos naturales, con independencia de su régimen de propiedad, con el fin de asegurar el valor ambiental que la sociedad aprecia en ellos y permitir su disfrute colectivo” (Francisco Delgado Piqueras (1993),

"Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente", Revista Española de Derecho Constitucional, Año 13, p. 64.).

Tal como señalamos, la actividad pesquera está especialmente regulada por el Estado por razones de interés público, en términos generales, para la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, previendo la ley la aplicación del enfoque precautorio, de un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas en que existan esos recursos (artículo 1° B de la LGPA). Tales objetivos se cumplen, mediante la imposición de una serie de deberes a los diversos agentes de la actividad pesquera y su cadena de explotación y comercialización, quienes deben cumplirlos por configurar el ordenamiento jurídico que limita su actividad en virtud del artículo 19 N°8, 21, 23 y 24 de la Constitución.

DECIMOSÉPTIMO: La responsabilidad solidaria "se inspira en la teoría de la equivalencia de las condiciones; cuando varias culpas han sido, cada una, condición necesaria del daño sufrido por la víctima, cada una de las culpas se considera causa del daño junto con las demás; de ello resulta que se reúnen las condiciones de una responsabilidad íntegra, respecto de cada uno de los autores culpables; cada uno de ellos está obligado a la reparación *in sólido*" (Marty, G. (1952) *Derecho Civil, Teoría General de las Obligaciones*, Vol. II, Editorial José M. Vajica Jr. Puebla, México, p. 145.)

La solidaridad pasiva "[e]s también una forma de garantía personal que es sencilla de constituir y que asegura que el crédito será pagado. Con ello es posible conseguir financiamiento para empresas o sociedades mediante créditos bancarios, actuando las personas naturales que las conforman como codeudores solidarios. [Así también,] la solidaridad legal suele imponerse también como garantía para que las víctimas de un ilícito dañoso puedan obtener la indemnización de sus perjuicios." (Corral, H. (2022) *Curso de Derecho Civil. Obligaciones*, Thomson Reuters, p. 37).

La solidaridad pasiva establecida en el precepto legal no constituye una sanción, sino un mecanismo de garantía para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, permitiendo al acreedor (en este caso, el Estado) exigir el pago de la multa a cualquiera de los deudores solidarios. La responsabilidad solidaria no implica una sanción adicional para los individuos, sino que busca garantizar el pago de la multa impuesta a la persona jurídica. Así lo señaló esta Magistratura en el considerando 16° de la STC Rol N°9046, en donde declaró lo siguiente: "La solidaridad pasiva en el pago de una multa no constituye sanción. La solidaridad pasiva es un mecanismo de responsabilización para asegurar el cumplimiento de las obligaciones, pudiendo tener como fuente la ley. Este mecanismo es utilizado ampliamente en distintos ámbitos del Derecho, tales como el civil, el comercial, el laboral y también el infraccional, entre otros. En ningún caso opera como sanción, ya que su aplicación no deriva del incumplimiento de normas de comportamiento debido".

DECIMOCTAVO: La institución de la solidaridad está contemplada en nuestro propio texto constitucional. Así los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 32 de la Constitución serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos. También responden solidariamente de los actos que firmaren y suscribieren con otros Ministros de Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 36 de la Constitución.

A su vez, numerosas normas la establecen como mecanismo de cumplimiento de las obligaciones provenientes de una infracción, a modo de ejemplo: i) Ley N°21.000, que crea la Comisión para el Mercado Financiero. Artículo 60.- “De toda multa aplicada a una sociedad o a sus directores o liquidadores responderán solidariamente los directores o liquidadores que concurrieron con su voto favorable a los acuerdos que motivan la sanción”; ii) DFL N°1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°2763, de 1979, y de las Leyes N°18.933 y N°18.469. Artículo 220.- “El incumplimiento por parte de las Instituciones de las obligaciones que les impone la Ley, instrucciones de general aplicación, resoluciones y dictámenes que pronuncie la Superintendencia, será sancionado por esta con amonestaciones o multas a beneficio fiscal, sin perjuicio de la cancelación del registro, si procediere. Las multas a que se refiere el inciso anterior no podrán exceder de mil unidades de fomento. En el caso de tratarse de infracciones reiteradas de una misma naturaleza, dentro de un período de doce meses, podrá aplicarse una multa de hasta cuatro veces el monto máximo antes expresado. Las Instituciones y sus directores o apoderados serán solidariamente responsables de las multas que se les impongan, salvo que estos últimos prueben su no participación o su oposición al hecho que generó la multa; iii) Decreto Ley N°830, Código Tributario. Artículo 98.- “De las sanciones pecuniarias responden el contribuyente y las demás personas legalmente obligadas. Tratándose de personas jurídicas, serán solidariamente responsables el gerente general, administrador o quienes cumplan las tareas de éstos, y los socios a quienes corresponda dicho cumplimiento, pero sólo en el caso que hayan incurrido personalmente en las infracciones. Se entenderá que incurren personalmente en las infracciones quienes hayan tomado parte en la ejecución del hecho, sea de una manera inmediata y directa, sea impidiendo o procurando impedir que se evite, o quienes, concertados para su ejecución, facilitan los medios con que se lleva a efecto el hecho o lo presencian sin tomar parte inmediata en él”; iv) DFL de Hacienda N°213, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas. Artículo 199.- “El Agente de Aduana, hasta el monto de su caución, más la provisión de fondos, junto con su comitente, quedarán solidariamente obligados al pago de todos los gravámenes, cualesquiera sean su naturaleza y finalidad, cuya aplicación y fiscalización correspondan al Servicio de Aduanas, hasta por el plazo de dos años a que se refiere el inciso primero del artículo 92 bis. 9 El Agente de Aduana responderá por el total del valor de las multas que deriven de las contravenciones cometidas en un despacho a su cargo. Con todo,

siempre que el error que causa la multa no sea imputable a su agencia, tendrá derecho a repetir en contra de su mandante con intereses corrientes. El Agente de Aduana se subrogará legalmente en los derechos privilegiados del Fisco cuando, por cuenta del mandante, hubiere pagado sumas de dinero por concepto de gravámenes, de cualquiera clase y diferencias de tributos, como consecuencia de cargos emitidos por la Aduana. La subrogación alcanzará al capital e intereses corrientes hasta el momento del pago por parte del mandante. Copia autorizada por la Aduana del documento de pago que deberá mencionar el nombre del deudor, servirá al Agente de Aduana de título ejecutivo para accionar en contra de éste para el reembolso de las sumas pagadas por su cuenta, en conformidad al Libro III del Código de Procedimiento Civil. El mismo procedimiento ejecutivo tendrá lugar cuando el Agente de Aduana haya pagado multas por infracciones que no deban ser soportadas en definitiva por él, según lo resuelva, sin forma de juicio y escuchando a las partes, el Tribunal Tributario y Aduanero respectivo"; v) Ley N°18.755, que establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero. Artículo 21.- "Si el infractor fuere persona jurídica, los apremios se harán efectivos en la persona natural que la represente legalmente o que actúe en su nombre. Igualmente, estas últimas serán solidariamente responsables del pago de la multa".

Por último, la propia Ley N°18.892, lo establece, además, para el caso del artículo 109.- "De las infracciones serán responsables: [...] h) Si la infracción es cometida por una persona jurídica, junto a ella será solidariamente responsable, en el ámbito civil y administrativo, su representante legal, a menos que constare su falta de participación o su oposición al hecho constitutivo de infracción, no obstante cualquier limitación establecida en los estatutos o actos constitutivos de la sociedad, corporación o fundación".

En definitiva, la institución de la solidaridad pasiva establecida en la preceptiva legal impugnada, no tiene naturaleza sancionatoria y mal podría afectar las garantías constitucionales y el requisito de proporcionalidad, según alega la requirente.

DECIMONOVENO: La solidaridad pasiva implica la exigencia del pago del total de la deuda a cualquiera de los deudores, sin que pueda oponer beneficio de división, tal como dispone el artículo 1.514 del Código Civil. Y una vez pagada, extingue la obligación respecto de todos, surgiendo relaciones entre los codeudores, que son denominadas "contribución a la deuda"; existe derecho de repetición del deudor que da cumplimiento a la obligación, para exigir el pago correspondiente, a los demás sujetos obligados. Así se establece en el artículo 1.522 CC: "El deudor solidario que ha pagado la deuda, o la ha extinguido por alguno de los medios equivalentes al pago, queda subrogado en la acción del acreedor con todos sus privilegios y seguridades, pero limitada respecto de cada uno de los codeudores a la parte o cuota que tenga este codeudor en la deuda".

VIGÉSIMO: En relación con la existencia de lo que el requirente establece como “fórmula rígida”, es precisamente este tipo de fórmulas lo que permite al administrado contar con una total claridad de las consecuencias de sus actos. Aspecto que entrega certeza para la realización de la actividad económica sobre un bien cuyo dominio nos pertenece a todos y cuyo cuidado corresponde a la autoridad administrativa y a todos.

El cálculo de la multa se obtiene de una combinación del tonelaje extraído, de la cuota máxima permitida y de la aplicación de un factor. Por tanto, se trata de un asunto plenamente definido y predecible por parte del administrado. En efecto, es la propia ley la que define el valor de la multa, por lo que el administrado puede predecir completamente el resultado de su actuar. “Art. 2 LGPA 46) Valor de sanción: monto en dinero expresado en unidades tributarias mensuales y en toneladas de peso físico de la especie hidrobiológica de que se trate, en estado natural, que servirá de unidad de cuenta para la aplicación de las sanciones que establece esta ley. El valor de sanción por especie será fijado anualmente por decreto supremo del Ministerio, previo informe técnico de la Subsecretaría. Un reglamento establecerá los procedimientos, metodología y criterios que se considerarán en su determinación, los que deberán lograr estimaciones de alta calidad estadística.”

Además, en este caso: i) la autoridad, mediante la R.E. N°670/2020 comunicó que la embarcación Paulina M, propiedad del requirente, había superado la cuota asignada, no obstante, el requirente continuó con la extracción; ii) el recurso se encontraba en estado de plena explotación.

Por último, es claro que en las asignaciones de cuota que realiza la autoridad, mediante un decreto supremo fundado (art. 3° LGPA), se encuentran incorporados los supuestos que sólo una extracción que cumpla dicha cuota es ambientalmente sustentable, por lo que el Servicio no debe probar afectación del recurso como pretende la requirente, en tanto, dicho análisis lo debe realizar y así lo hizo en el acto que autoriza al Sindicato en conjunto a otras organizaciones la extracción de sardina común y anchoveta.

VIGESIMOPRIMERO: La segunda alegación, señala que la aplicación del precepto legal impugnado vulnera el principio de igualdad ante la ley como consecuencia de la desproporción de las multas aplicadas, en atención que al Sr. Poblete se le aplica la misma sanción que al Sindicato. Al efecto, sostiene que: “En términos específicos, la infracción del sindicato no es la misma infracción que la del señor Poblete Neira, pero se les aplica la misma sanción. Se le está tratando de la misma manera cuando están ubicados en posiciones jurídicas diferenciadas. Si la infracción fuese la misma correspondería la misma sanción, pero ante diferentes infracciones con relación a la captura del exceso de cuota, no puede ser la misma sanción”, a fojas 37 del expediente constitucional.

De acuerdo con la doctrina consolidada de este Tribunal, la garantía de la igualdad jurídica no es sinónimo de igualdad absoluta, puesto que, la igualdad puede suponer la existencia de una distinción razonable entre las personas que se encuentren en situaciones diferentes, en contraste con las personas que se encuentran en iguales circunstancias. Consecuentemente, el legislador, en el marco de sus competencias, puede establecer diferencias entre las personas siempre que no se traduzca en una discriminación arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo (STC Roles N°s 784, c. 19; 1254, c. 46, 1399, c. 12°, 1469, c. 12°; 1732, c. 49°, STC 1812, c. 26°, 1951, c. 15°, 1988, c. 64°, 2014, c. 9°, 2259, c. 27°, 2386, c. 13°, 2438, c. 28°, 2489, c. 18°, entre otras).

En este orden de ideas, el “análisis de una eventual infracción al principio alegado exige realizar un juicio de igualdad referencial, conforme al cual, se pueda evidenciar la concurrencia de un parámetro en términos de comparación que demuestre la exigencia de igualdad” (STC Rol N°15.562, c. 5°). En este caso concreto, el parámetro presentado es, por un lado, el Sindicato Independiente de Pequeños Armadores Artesanales, condenado a pagar multa de 1.533 UTM, además del descuento -para el año calendario siguiente- de 459,501 toneladas de Anchoqueta y 22,659 toneladas de Sardina común de la asignación artesanal que le habilite a realizar actividades extractivas; y, por otro, el Sr. Poblete, responsable solidariamente al pago de la multa del Sindicato, quien excedió la cuota anual en 249,274 toneladas, que representa el 51% del total del exceso del Sindicato.

En este aspecto, la parte requirente obvia en su argumentación las diferencias existentes entre la pesca artesanal individual realizada por una persona natural (pescador propiamente tal) y la pesca artesanal organizada o colectiva a través de personalidad jurídica. Éstas son dos categorías jurídicas diferentes en que se puede ejercer la actividad pesquera artesanal, establecidas en el artículo 2 numeral 28, letra a) y b) de la Ley N°18.892, General de Pesca y Acuicultura. En específico, un pescador artesanal propiamente tal “es aquel que se desempeña como patrón o patrona, tripulante o asistente o asistenta de buzo en una embarcación artesanal, cualquiera que sea su régimen de retribución.” (letra b). En cambio, un armador artesanal “es el pescador o la pescadora artesanal, la persona jurídica constituida en los términos establecidos en el inciso segundo de este numeral o la comunidad en los términos que establece el Código Civil, propietarios de hasta dos embarcaciones artesanales” (letra a). Esta diferenciación se realiza, conforme al tenor literal de la norma, “para efectos de determinar la limitación de titularidad de embarcaciones artesanales”. Así, “en el caso que el armador sea una comunidad, deberá estar integrada sólo por pescadores y/o pescadoras artesanales, existiendo siempre responsabilidad solidaria entre todos ellos para el pago de las patentes y de las multas que se deriven de las sanciones pecuniarias impuestas de acuerdo con esta ley, según corresponda”, conforme a la norma mencionada.

En este caso concreto, el Sr. Poblete, figura inscrito en el Registro Pesquero Artesanal de este servicio como armador artesanal de la embarcación “Paulina M”, por lo que se encuentra sometido al régimen artesanal de extracción como parte del Sindicato Independiente de Pequeños Armadores Artesanales de Cerco y otras Actividades Afines de Coronel y Lota, Registro Sindical Único N°08.07.0373, que contaba con una cuota autorizada para capturar las especies sardina y anchoveta, de acuerdo a lo señalado. Por tanto, el requirente forma parte del Sindicato y sólo en dicha condición es que obtuvo el permiso de pesca de las especies hidrobiológicas.

Es así como, en el marco de la pesca artesanal organizada o colectiva, no existe una sanción autónoma ni diferenciada para el Sr. Poblete, sino, se sanciona al Sindicato, cuya forma de responder es a través de la responsabilidad solidaria establecida en el artículo 55 N° de la LGPA, y en el artículo 2 numeral 28, previamente citado. Este marco regula de manera más estricta a los sindicatos que a los pescadores artesanales propiamente tales, pues se asume que su capacidad operativa y organizativa les otorga mayor poder y responsabilidad sobre los recursos marinos.

En el caso que nos ocupa, el sindicato de pescadores excedió la cuota de pesca permitida, configurando una infracción colectiva que generó la imposición de una multa por parte de la autoridad competente. Dicha sanción es exigible solidariamente a los miembros del sindicato, ya que, “[l]a expresión solidaria, *in solidum*, significa por entero, por el todo; denota unión de dos o más personas que se han juntado para cobrar, una por todas, el crédito común, o para pagar, una por las otras, la deuda común” (Barros, A. (1932) Curso de Derecho Civil, p. 158). En ese sentido, “se reconoce a la víctima poder obtener la reparación de una persona que sea patrimonialmente solvente, aunque no haya participado directamente en el ilícito que produce el daño. En estos casos, el autor directo es imputable por responsabilidad subjetiva (dolo o culpa), pero la ley hace responsable solidariamente a otra persona que entiende puede reparar el daño con más facilidad, y luego repetir contra el autor directo del daño” (Corral Talciani, Hernán (2017): “La solidaridad pasiva derivada de responsabilidad civil”, en Barría, R., Ferrante, A. y San Martín, L. (eds), Presente y futuro de la responsabilidad civil, Santiago, Thomson Reuters, p. 369). Por último, tal como se ha explicado ampliamente, esta medida persigue un fin legítimo y constitucional, a saber, la eficiencia en el cobro de la sanción y la efectiva protección de los recursos hidrobiológicos.

VIGESIMOSEGUNDO: En tercer término, el requirente alega que el estatuto de responsabilidad solidaria en la infracción no cumple el estándar de tipicidad. En particular, alega dos circunstancias: La primera referida a que, a su juicio, “la solidaridad en la infracción que afirma el inciso tercero no se refiere a la vulneración del exceso del inciso primero (hecho infraccional), sino a la sanción de descuento que trata el inciso segundo del mismo artículo 55 N°”, y luego agregar “en el caso concreto se hace responder al señor Poblete Neira solidariamente en la infracción

del Sindicato, esto es, haber capturado en exceso, pero el inciso tercero que fija el estatuto de solidaridad se refiere al inciso segundo, inciso que no contempla una hipótesis infraccional, sino que regula la sanción de descuento” (...), por lo que, a su parecer “no se le puede sancionar por una hipótesis infraccional que no existe en la ley” (A fs. 5 y 43, respectivamente). La segunda, refiere a que “El estatuto de responsabilidad solidaria en la infracción no se establece de una manera constitucionalmente procedente. Para que opere la tipicidad, ésta debe estar establecida en la ley y debe ser clara en la o las hipótesis infraccionales y de responsabilidad (sanción aparejada). [...] Para que la Administración sancione, debe existir una hipótesis infraccional establecida con claridad y una sanción asociada a su incumplimiento. Esto responde al principio de previsibilidad de la sanción, en cuanto a la debida y necesaria correlación entre ilícito y sanción. En el caso concreto, se hace responder al señor Poblete Neira solidariamente en la infracción del Sindicato, esto es, haber capturado en exceso, pero el inciso tercero que fija el estatuto de solidaridad se refiere al inciso segundo, inciso que no contempla una hipótesis infraccional, sino que regula la sanción de descuento” (fs. 42 y 43).

En cuanto a la primera de sus alegaciones, lo que se plantea es un conflicto de mera legalidad en la interpretación de la norma, es decir, si resulta aplicable la responsabilidad solidaria respecto a la infracción (inc. 1) o a la sanción de descuento (inc. 2). Al respecto cabe señalar que es competencia del juez de fondo interpretar y aplicar la ley, por lo que la Corte Suprema resolviendo el recurso de apelación reclamación, Rol N°243.688-2023, deberá resolver el conflicto de legalidad planteado a esta Magistratura.

En relación con la segunda de sus alegaciones, además de lo desarrollado sobre la solidaridad pasiva en considerandos anteriores, téngase presente que:

a. La tipicidad es la descripción legal de una conducta específica a la que conectará una sanción administrativa. En materia penal, éste encuentra su asidero constitucional en el artículo 19 N°3 de la Constitución. En materia administrativa su asidero directo se encuentra en los artículos 6° y 7° de la Constitución. El principio de legalidad “supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones” (STC R. 790-07, c. 48°). En ese sentido, “[l]a facultad sancionadora tiene un doble carácter. Por un lado, se ordena como una garantía en contra del poder estatal, en el sentido que es la norma legal, y no la autoridad administrativa discrecional o arbitrariamente, la que dispone las sanciones que se aplicarán en caso de transgresión o infracción de la norma regulatoria. Esto es expresión de la vigencia del Estado de Derecho, y en particular del principio de legalidad, que se instituye como elemento nuclear de éste. Por otro lado,

la potestad sancionadora del Estado tiene un fin de resguardo de los intereses generales del Estado” (Diccionario Constitucional chileno, p. 732).

b. En el caso en comento, la autoridad obró dentro de sus competencias y resguardando un fin público. En efecto, de conformidad con el artículo 25 del DFL de 1983, corresponde al Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar su cumplimiento, y en especial, velar por la debida aplicación de las normas legales y reglamentarias sobre la explotación de recursos hidrobiológicos.

c. Respecto al principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas, resulta pertinente hacer una distinción entre proporcionalidad abstracta y proporcionalidad concreto, pues “[p]odríamos encontrarnos ante un primer caso, donde esta cuestión se plantea de manera abstracta: se trata de saber si la pena prevista por una regla de derecho para una categoría de infracciones es proporcionada. Por otro lado, podríamos también encontrarnos en el caso donde la cuestión de la proporcionalidad se plantea de manera concreta: una sanción impuesta por una decisión individual contra alguna persona es proporcional a la falta efectivamente cometida por esta.”¹ En el caso concreto, nos encontramos ante una proporcionalidad concreta, donde la regla de cálculo es clara: “multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas”. Es así como el legislador, estableció la gravedad de la infracción apreciada en relación con el objetivo de la represión, es decir, del interés público que esta protege.

d. La ley es clara en: i) la hipótesis infraccional: que “sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario (art. 55 Ñ, inciso primero, primera parte)”; ii) la sanción aparejada: “se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva”. La sanción es por tanto, perfectamente predecible.

e. De este modo se advierte la forma en que el texto normativo impugnado vulnera el principio de tipicidad ni desde la perspectiva del artículo 6 y 7 del texto fundamental, ni desde la del 19 N°3.

¹ Petit, Jacques (2019) “La proporcionalidad de las sanciones administrativas”, Revista Digital de Derecho Administrativo, núm. 22, pp. 367-397



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:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por **acoger** el requerimiento, por las siguientes razones:

I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO AL CONOCIMIENTO DE ESTA MAGISTRATURA

1°. Que, a petición de la parte requirente, esta Magistratura debe determinar si la aplicación concreta, en la gestión pendiente de autos, del inciso primero y la frase “*solidariamente responsables de la infracción*” contenida en el inciso tercero, ambos del artículo 55 Ñ de la Ley General de Pesca y Acuicultura, genera efectos contrarios a la Carta Fundamental.

En consonancia con lo anterior, la doctrina ha explicado que “*en el nuevo diseño constitucional el objeto de la inaplicabilidad es dejar sin efecto un precepto cuya aplicación a un caso concreto produce un resultado inconstitucional, lo que obliga al Tribunal Constitucional a analizar los hechos específicos del caso que se trata*” (COUSO SALAS, Javier y CODDOU MACMANUS, Alberto (2010): La naturaleza jurídica de la acción de inaplicabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: un desafío pendiente. Estudios Constitucionales, Año 8, N°2, pp. 389-430).

Por esto, en los siguientes apartados se analizarán las cuestiones que inciden en el examen de control de constitucionalidad que deben ejercer los jueces constitucionales en este caso concreto.

II. CUESTIONES PARTICULARES DE LA GESTIÓN PENDIENTE

2°. Que la parte requirente es un armador artesanal que forma parte del Sindicato Independiente de Pequeños Armadores Artesanales de Cerco y otras Actividades Afines de Coronel y Lota; al cual se le otorgó una asignación colectiva anual de pesca para el año 2020 de 737,117 toneladas.

Sin embargo, en el año 2021, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura ("SERNAPESCA") habría constatado que el Sindicato capturó 1.219,277 toneladas, excediéndose la cuota asignada de 737,117 toneladas en 482.16 toneladas. Dicho exceso fue producido materialmente sólo por 3 miembros del Sindicato: el requirente, en 249.274 toneladas; y dos personas más, una de ellas en 170,525 toneladas y la otra en 62,361 toneladas.

3°. Que, en base al precepto impugnado en autos, SERNAPESCA declaró extinguida la responsabilidad de uno de los pescadores que superó cuota, por haber fallecido, y condenó administrativamente al Sindicato y solidariamente a los otros 2 afiliados que específicamente produjeron el exceso *"al pago de una multa ascendente a 1533,8 UTM y al descuento de 459,501 toneladas de Anchoqueta y 22,659 toneladas de Sardina común de la asignación artesanal que le habilite a realizar actividades extractivas; en caso que no cuente con tal asignación o esta sea insuficiente, se reemplazará dicho descuento por una multa ascendente a 25.246,6672 UTM"* (tal como consta a fojas 18 del expediente, donde se copia parte del acto administrativo sancionador correspondiente a la Resolución Exenta N°953 dictada por el Servicio referido, el 30 de noviembre de 2021).

4°. Que el 10 de enero de 2022, el requirente reclamó en contra de dicha resolución ante la Corte de Apelaciones de Concepción, generándose la causa Rol N°2-2022 sobre materias propias del Contencioso Administrativo. Dicha reclamación fue rechazada por sentencia definitiva dictada el 19 de octubre de 2023, por lo que el requirente deduce apelación en contra de esta última resolución judicial para ante la Corte Suprema, el 28 de octubre de 2023.

Luego, la Corte de Apelaciones concedió el recurso de apelación, elevándose los autos a la Corte Suprema y formándose la causa Rol N°243.688-2023, la cual corresponde a la gestión pendiente invocada en el requerimiento deducido a fojas 1.

III. SOBRE EL PRECEPTO IMPUGNADO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A. SOBRE EL ARTÍCULO 55 Ñ DE LA LEY DE PESCA Y ACUICULTURA

5°. Que el precepto impugnado establece, en lo pertinente, que *"Artículo 55 Ñ.- Al pescador de una asignación individual artesanal o a los pescadores artesanales titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea la forma de ésta, que sobrepasen las toneladas autorizadas a capturar para un año calendario, se les sancionará administrativamente con una multa equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie*

respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Asimismo, lo capturado en exceso se descontará de las toneladas autorizadas a capturar para el año calendario siguiente. En el evento que el sancionado no cuente con una asignación artesanal que lo habilite a realizar actividades extractivas o ésta sea insuficiente, el descuento se reemplazará por una multa equivalente a lo que resulte de multiplicar el número de toneladas que debía descontarse por cuatro veces el valor de sanción de la especie respectiva.

Con todo, la sanción de descuento siempre se hará efectiva en la cuota asignada, aun cuando el infractor titular, arrendatario o mero tenedor, la haya enajenado durante la secuela del procedimiento sancionatorio o de reclamación judicial, salvo que la sanción o la existencia del procedimiento sancionatorio se hayan inscrito al margen de la inscripción en el registro a que se refiere el artículo 30 con posterioridad a la enajenación, arrendamiento o cambio de tenedor.

Los pescadores que sean titulares de una asignación colectiva, cualquiera sea ésta, serán solidariamente responsables de la infracción a que se refiere el inciso anterior” (el destacado es del requirente, como consta a fojas 1 y siguientes del expediente de autos).

6°. Que de la lectura del precepto impugnado es posible apreciar que este permite que el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura imponga una multa a los pescadores titulares de una asignación individual o colectiva que superen las toneladas autorizadas a capturar para cada año calendario, cuya cuantía será equivalente al resultado de multiplicar el valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la infracción, por el doble del exceso, expresado en toneladas. Además, dicha norma, en lo pertinente, dispone que aquellos pescadores que sean titulares de una asignación colectiva serán solidariamente responsables por haber superado las toneladas asignadas para cada año calendario. Atendida la materia regulada por el precepto impugnado, es evidente que pertenece a la disciplina del derecho administrativo sancionador, ya que permite que SERNAPESCA –un órgano de la Administración el Estado– imponga multas a particulares que han infringido los límites que impone la ley.

7°. Que el derecho administrativo sancionador ha surgido dado que la vida en sociedad exige un complejo resguardo de múltiples y diversos bienes jurídicos, por lo que, en las últimas décadas, el legislador, basándose en el *ius puniendi estatal*, ha optado por entregar a la Administración del Estado facultades sancionadoras con la finalidad de “encontrar, en manos de la Administración del Estado una actuación que puede ser más oportuna y eficaz para disciplinar dichos comportamientos, reservando a la actuación de los Tribunales de Justicia la represión de hechos de mayor gravedad, respetado el carácter subsidiario y de última ratio que se reconoce al Derecho penal” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2023): Curso de Derecho Administrativo. Valparaíso, Editorial Libromar, primera edición, p. 811). Sin embargo, es importante precisar que **el ejercicio de las potestades administrativas sancionadoras debe respetar las garantías que la**

Constitución establece en favor de los administrados. Por esto, el legislador, al dictar normas jurídicas que regulan el ejercicio de estas competencias, siempre debe actuar dentro de su margen de apreciación constitucional legítimo, pues, tal como lo ha reconocido la doctrina comparada, *“el objetivo del Derecho Administrativo Sancionador no es la protección del autor de las infracciones sino el castigo de éstos con respeto de las garantías de los posibles infractores”* (NIETO GARCÍA, Alejandro (2005): Derecho Administrativo Sancionador. Madrid, Editorial Tecnos, cuarta edición, p. 36).

En este sentido, el precepto legal impugnado plantea el problema de dilucidar la constitucionalidad o no de la responsabilidad administrativa solidaria y la sanción administrativa.

8°. Que la doctrina comparada ha señalado que el principio de responsabilidad personal o principio de la personalidad de las sanciones *“se desenvuelve dentro del concepto universal según el cual no puede hacerse responsable a una persona por un hecho ajeno. O dicho en otros términos: sólo el que ha realizado un hecho o ha cometido una omisión tipificada como infracción, es sancionable. Es decir, únicamente se responde por los hechos propios. Cada cual es responsable de sus actos y no de los hechos de los terceros”* (OSSA ARBELÁEZ, Jaime (2009): Derecho administrativo sancionador. Colombia, Editorial Legis, segunda edición, pp. 410-411).

En este sentido, aquella ha conceptualizado al de responsabilidad personal como el principio *“que impide que alguien pueda ser sancionado por hechos ajenos”*, por lo que *“las sanciones solo pueden ser impuestas a quien ha cometido la infracción, o lo que es lo mismo, nadie puede ser sancionado por hechos ajenos, en base a una pretendida responsabilidad colectiva”* (LAGUNA DE PAZ, José Carlos (2020): “El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas”. Revista de Administración Pública, 211, pp. 37-69).

9°. Que, a mayor abundamiento, la jurisprudencia constitucional comparada es conteste con lo señalado. Así, la Corte Constitucional de Colombia ha explicado que *“El principio de responsabilidad personal en materia sancionatoria —también denominado principio de imputabilidad personal, de personalidad de las penas o sanciones o de responsabilidad por el acto propio— “consiste en que un sujeto únicamente puede ser sancionado por actos u omisiones propias”. Por lo tanto, al momento de imponer una sanción, “no es posible transferir la responsabilidad”. En efecto, en materia administrativa sancionatoria, la responsabilidad únicamente puede establecerse a partir de juicios de reproche personalísimos, lo que implica que las sanciones administrativas proceden respecto de quien cometió la infracción por acción o por omisión, ya sea una persona natural o una persona jurídica. Así pues, la responsabilidad administrativa es personal e intransmisible y, en virtud del principio de responsabilidad personal, “no es posible separar la autoría, de la responsabilidad”; por esto, el principio de responsabilidad personal “exige que la sanción se predique únicamente respecto de las acciones u omisiones propias del infractor “es una*



exigencia transversal que no admite excepciones ni modulaciones en materia administrativa sancionatoria” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-321 de 2022).

B. DE LA NATURALEZA DE LA SOLIDARIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

10°. Que, habiendo revisado el contenido del principio de responsabilidad personal, corresponde aclarar cuál es la naturaleza de la solidaridad pasiva en el derecho administrativo sancionador, puesto que el precepto impugnado establece que los pescadores que fuesen titulares de una asignación colectiva serán solidariamente responsables por haber superado las toneladas asignadas para cada año calendario. Así, para entender el contenido de la norma que el requirente pretende inaplicar, se analizará brevemente el concepto de la solidaridad pasiva.

11°. Que, en el marco del derecho administrativo sancionador, estos Ministros consideran que la solidaridad no puede estimarse solamente como un mero mecanismo de garantía o caución -como ocurre en el ámbito del derecho civil- pues, en este caso concreto, ella corresponde a una sanción. Así lo había advertido previamente un Ministro de esta Magistratura, al explicar *“que, en este caso, nace de un acto reprochable y provoca una consecuencia pecuniaria negativa. En este sentido, **bien se puede decir que la respuesta punitiva del Estado es una sanción.** Pero, más allá de la discusión de si se está o no en presencia de una sanción propiamente tal, lo concreto y relevante es que la disposición impugnada representa una respuesta del Estado que irroga un gravamen o consecuencia negativa a quien ha cometido un acto censurable y que importa un beneficio pecuniario para el fisco”* (voto disidente, STC Rol N°9.097, c. 6°).

12°. Que, por lo tanto, en este caso concreto, la solidaridad pasiva entre los pescadores que conjuntamente son titulares de una asignación colectiva, aplicable cuando se han excedido las toneladas correspondientes al año calendario, no corresponde a una simple caución personal que busca garantizar el pago de la multa en favor del Estado, sino que **constituye una verdadera sanción administrativa que acompaña o complementa a la multa impuesta por SERNAPESCA, y, como tal, debe respetar los principios propios del ejercicio del *ius puniendi* estatal que rigen el derecho administrativo sancionador**, pues permite que el requirente deba soportar la imposición, por parte de un órgano de la Administración del Estado, de una multa por el total del exceso de recursos marinos extraídos por sobre la asignación colectiva correspondiente al Sindicato al cual pertenece, cuestión que no es acorde al principio de responsabilidad personal. Es decir, a partir de la aplicación del precepto impugnado, se hace responsable al requirente de responder por el total de las toneladas excedidas (482.16), siendo que él sólo causó un 51% del exceso, obligándolo, entonces, a responder por hechos ajenos.

De esta forma, la solidaridad contenida en el precepto impugnado genera, en el caso concreto del requirente, un desequilibrio y una falta de adecuación entre la conducta que él cometió y la sanción que el órgano administrativo le ha impuesto, ya que se le ha obligado a pagar por una multa calculada en base al exceso total de la asignación de pesca para el año 2020, siendo que él sólo ha causado un 51% del exceso, no el total de la sobreproducción.

13°. Que lo mismo ha dicho la doctrina, al preguntarse cuándo es admisible la figura de la solidaridad en el ámbito administrativo sancionador. Así, en el derecho comparado se ha explicado que *“Las sanciones solo pueden ser impuestas a quien ha cometido la infracción, o lo que es lo mismo, nadie puede ser sancionado por hechos ajenos, en base a una pretendida responsabilidad colectiva. Así resulta de los principios de personalidad de la sanción, culpabilidad y proporcionalidad. Como la jurisprudencia ha razonado en alguna ocasión: «[...] de lo contrario, se derrumbaría el fundamento del sistema punitivo, según el cual cada uno responde de sus propios actos, sin que quepa, con el fin de una más eficaz tutela de los intereses públicos, establecer responsabilidad alguna sancionable solidariamente por actos ajenos». La doctrina también se ha manifestado en contra de la responsabilidad solidaria. Entendida en sentido estricto (comisión de varias infracciones por distintos sujetos), la solidaridad no tiene cabida, ya que se obliga a un sujeto a pagar por su infracción y por la de otros. La responsabilidad solidaria es también difícil de admitir en el caso de que se trate de la comisión de una única infracción por varios sujetos, ya que el carácter personal de la sanción debe llevar a que la Administración individualice la responsabilidad que corresponde a cada uno de ellos, sin que puedan ser castigados por el comportamiento de los demás”* (LAGUNA DE PAZ, José Carlos (2020): “El principio de responsabilidad personal en las sanciones administrativas”. Revista de Administración Pública, 211, pp. 37-69).

C. SANCIÓN ADMINISTRATIVA DESPROPORCIONADA

14°. Que, el principio de proporcionalidad ha sido desarrollado por esta Magistratura en su jurisprudencia, señalando que aquel exige una *“relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo el orden punitivo estatal”* (STC Rol N°2.922, c. 19°).

En este sentido, se ha sostenido que el principio de proporcionalidad *“viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (Constitución Política de la República de Chile, 1980: artículo 19, N°2), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional consagrado en el artículo 19, N°3 (Sentencias del Tribunal Constitucional roles 1518-09, 1584-09 y 2022-11, 2009 y 2011)”* (NAVARRO BELTRÁN, Enrique (2018): Notas sobre el Principio de Proporcionalidad en la reciente jurisprudencia constitucional. Revista de Derecho Público, p. 310)

15°. Que, por su parte, la doctrina también ha señalado que en el ámbito del derecho administrativo sancionador debe existir una estricta sujeción al principio de proporcionalidad de la sanción, en virtud de los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Dicho principio *“pretende evitar recciones sancionatorias excesivas o desmesuradas de los órganos administrativos, en relación a la conducta, acción u omisión antijurídica que se pretende sancionar”* y por lo tanto, supone que *“siempre debe existir una razonable adecuación entre el desvalor o naturaleza del ilícito cometido y la sanción que se aplica al autor del mismo”* (CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro (2014): “La obligatoria observancia del Principio de Proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo sancionador: fundamentos, alcances y aplicaciones”. En ARANCIBIA MATTAR, Jaime y ALARCÓN JAÑA, Pablo (coordinadores), Sanciones Administrativas. X Jornadas de Derecho Administrativo Asociación de Derecho Administrativo (ADA) (Santiago, Legal Publishing) pp. 149-165).

Por esto, la doctrina comparada ha destacado su importancia, al explicar que *“el de proporcionalidad es un principio inherente al Estado de Derecho, derivable de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos establecida en el art. 9-3 CE. Su ámbito central de aplicación es justamente el de la actividad administrativa de intervención de la de los ciudadanos, singularmente la de policía de orden general (seguridad ciudadana). Demanda la adecuación de los medios empleados a los fines perseguidos”* (PAREJO ALFONSO, Luciano (). p. 1.028).

16°. Que estos Ministros consideran que la solidaridad pasiva, en este caso concreto, es una sanción desproporcionada, atendido a que ella provoca **un desequilibrio y una falta de adecuación entre la conducta que cometió el requirente y la sanción que el órgano administrativo le ha impuesto, al obligarlo a pagar por un monto calculado considerando el exceso total de la cuota de extracción.**

El hecho de que la sanción impuesta sea una multa no la torna proporcionada, atendido el principio de responsabilidad personal que rige en el derecho administrativo sancionador. En este sentido, la doctrina comparada ha explicado que *“Aunque se trate esencialmente de obligaciones pecuniarias, no puede buscarse una explicación en las reglas de la responsabilidad civil, porque se trata de la imposición de una sanción”* (BACA ONETO, Víctor Sebastián (2019): El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano. Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia, N°21, pp. 313-344).

Por su parte, la circunstancia de que el requirente pueda repetir, por su cuota, respecto al resto de los deudores interesados en el cumplimiento de la obligación no supone subsanar en el caso concreto el problema de la desproporción generada por la sanción

administrativa solidaria que exige, en el caso concreto de autos, el total del pago respecto del requirente a pesar de tan sólo haber producido el 51% del exceso de la asignación anual.

En efecto, se trata de una desproporción manifiesta porque obliga al requirente a responder por conductas que no le son imputables y han estado fuera de su esfera de control, lo cual no solamente vulnera el principio de la responsabilidad personal de las sanciones administrativas, sino que además constituye una medida que demuestra la falta de equilibrio entre la conducta cometida por el infractor y la multa obligada a pagar solidariamente.

IV. DERECHOS VULNERADOS EN EL CASO CONCRETO: EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS (ARTÍCULO 19 N°2 Y N°3 DE LA CONSTITUCIÓN)

17°. Que, en consonancia con todo lo anteriormente expuesto, estos ministros consideran que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente de autos vulnera la Carta Fundamental, específicamente respecto del 19 N°2, que reconoce el derecho a la igualdad ante la ley, y N°3, en cuanto consagra el debido proceso y las garantías propias de ejercicio del ius puniendi estatal. Ello porque en el caso concreto el precepto legal aplicable supone que los pescadores titulares de una asignación colectiva serán solidariamente responsables por haber superado las toneladas asignadas para cada año calendario, no cumple con los estándares constitucionales de los principios de tipicidad y proporcionalidad.

Esto es, que más allá del legítimo margen de apreciación del legislador, aquel no posee un contenido abierto o indeterminado sino que la Constitución constituye el baremo por excelencia, para determinar la prohibición de exceso de poder legislativo tanto en cuanto fija como límite inmanente la protección de los derechos fundamentales regulados por aquella, lo cual supone que la proporcionalidad de la medida no resulta del balance de bienes jurídicos importantes en razón de la igual dignidad de las personas. Ya, que la prohibición de exceso o la desproporción evidente propiamente tal, opera como un límite de regulación legislativa pues supone una carga para el requirente que debe asumir una responsabilidad solidaria sobre hechos que no le resultan del todo imputables.

A mayor abundamiento, consta a fojas 35 de autos que la *“aplicación del inciso primero y tercero produce un efecto contrario a la Constitución en cuanto la sanción aplicada al Sindicato y, solidariamente en la infracción a don Matías Poblete Neira, conlleva el pago de casi el doble de la multa que le corresponde pagar por la infracción personal, lo cual no dice relación con la infracción cometida por el señor Poblete Neira”*.

18°. Del mismo modo, estos Ministros consideran que existe una vulneración al derecho a la igualdad ante la ley, puesto que se infringe el principio de isonomía ya

que se trata de manera equivalente al requirente y al Sindicato, cuestión que es contrario al presupuesto factico de la norma impugnada supone una base de igualdad, sin embargo, quienes son los sujetos a quienes se les aplica la norma en este caso concreto, no se encuentran en una posición similar. Esto porque, el Sindicato infracciona por el total de las toneladas que superan la asignación anual, mientras que el requirente es responsable simplemente por la infracción respecto a una cuota en el exceso, correspondiente al 51% y, por lo tanto, no debería aplicárseles la misma sanción.

19°. Que, para determinar si en el caso concreto del requirente la aplicación del precepto impugnado genera efectos contrarios a la Carta Fundamental, debemos determinar si la solidaridad consagrada en el artículo 55 Ñ de la Ley de Pesca y Acuicultura, e impuesta como sanción al requirente por el acto administrativo emanado de SERNAPESCA, resulta acorde a los principios propios del ejercicio del *ius puniendi* estatal, especialmente respecto a la proporcionalidad que se exige a las sanciones administrativas y al principio de responsabilidad personal de las sanciones.

20°. Que, a mayor abundamiento de todo lo expuesto en los apartados anteriores, para estos ministros es evidente que el precepto impugnado en autos consagra un tipo de solidaridad pasiva que sustancialmente no es una mera caución, sino que tiene una eminente naturaleza sancionadora, puesto que ella garantiza el pago de una multa impuesta por un órgano estatal, no el cumplimiento de una obligación entre privados.

En este sentido, este Tribunal previamente sostuvo que, respecto de las multas, *“La solidaridad en dicho ámbito no es equivalente a la función de garantía de una obligación civil. Estamos hablando multas. No corresponde concebir al Estado en cuyo beneficio se paga una multa administrativa como si fuera un simple acreedor civil que arriesga ver menguado su patrimonio por el eventual no pago del importe de una sanción pecuniaria. Una multa o beneficio fiscal no puede concebirse como un simple ingreso o acreencia de pago que debe garantizarse para preservar la integridad patrimonial. Las sanciones deben mirar, en primer lugar, a la persona sancionada, no al patrimonio fiscal”* (voto disidente, STC Rol N°9.07, c. 8°).

V. CONCLUSIONES

21°. Que estos ministros consideran que la aplicación del precepto impugnado genera efectos contrarios al artículo 19, numerales 2° y 3°, normas que son la fuente constitucional del principio de proporcionalidad que rige a las sanciones administrativas. Esto, debido a que las frases controvertidas del artículo 55 Ñ de la Ley de Pesca y Acuicultura permite que SERNAPESCA imponga una multa a cuyo pago quedan solidariamente obligados los pescadores titulares de una asignación colectiva para la captura de recursos marinos, al comprobar que se ha excedido esa cuota anual,



independientemente de la cantidad de toneladas que cada uno de ellos, personalmente, hayan capturado en exceso de su asignación.

Lo anterior implica, en el caso concreto del requirente, que él haya sido obligado de forma solidaria a pagar una multa cuya cuantía ha sido determinada considerando el total de las toneladas de recursos marinos capturados por sobre su asignación colectiva, a pesar de que él tan sólo generó un 51% del exceso capturado; obligándolo a responder, además, por un 49% de exceso producido por hechos ajenos, que escapan de su esfera de control. Todo esto, vulnera los principios de proporcionalidad constitucional y responsabilidad personal que rigen a las sanciones administrativas, al ser una manifestación del *ius puniendi* estatal.

Así, a juicio de estos ministros, el requerimiento deducido a fojas 1 debe ser acogido.

PREVENCIÓN

La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para rechazar el requerimiento de autos, considera que la alegación de verse infringido el artículo 19 número 3 del texto constitucional debe ser rechazada por no incidir la aplicación del precepto impugnado en el ámbito normativo de las garantías constitucionales invocadas, en el sentido que a continuación se explica:

1º Que, la parte requirente alega la infracción de las garantías establecidas en el artículo 19 número 3 del texto constitucional como límites al *ius puniendi* del Estado, en tanto considera que asimismo resultan aplicables a la potestad administrativa sancionadora. En particular, se alega la vulneración de los principios de legalidad y tipicidad, en tanto *“la conducta reprochable y las sanciones administrativas deben estar en la ley y que la determinación y precisión de las sanciones es una competencia exclusiva del legislador”* (fojas 23).

Así, entre otras infracciones, la requirente alega la vulneración de dos incisos del artículo 19 número 3 del texto constitucional, a saber, (i) el inciso octavo, que establece que *“[n]ingún delito se castigará con otra pena que la que señale una ley promulgada con anterioridad a su perpetración, a menos que una nueva ley favorezca al afectado”*; (ii) y el inciso noveno, que dispone *“[n]inguna ley podrá establecer penas sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella”*.

2º Que, en el ejercicio de sus atribuciones de control normativo, este Tribunal es llamado a analizar la constitucionalidad de un precepto -o de la aplicación de un precepto, tratándose de la atribución consagrada en el artículo 93 número 6 de la Carta Fundamental- utilizando el texto constitucional como parámetro de control. En este sentido, el análisis de constitucionalidad debe fundarse en el mencionado texto, en tanto las fronteras de lo que pueda considerarse una interpretación razonable de la

Constitución a la hora de realizar el control, vienen dadas por las fórmulas que dicho documento contiene.

En esta línea, es fundamental constatar que los términos '*delito*' y '*pena*' a que hacen referencia los citados incisos del artículo 19 número 3 dificultan una paráfrasis como aquella planteada por la parte requirente, en la medida que refieren al ámbito del Derecho Penal, y, en este sentido, deslindan el contenido de los estándares de legalidad y tipicidad a los ilícitos y sanciones de naturaleza penal. Por el contrario, en el caso de autos nos encontramos frente a una infracción sancionada con multa impuesta por el Servicio Nacional de Pesca, la que se enmarca en el ámbito del derecho administrativo sancionador.

3° Que, la razón que tradicionalmente se esgrime para justificar la extensión del ámbito normativo de tales garantías hacia el derecho administrativo sancionador es la existencia de un único *ius puniendi*, que abarcaría tanto las sanciones impuestas en el ámbito penal, como aquellas impuestas en el ámbito administrativo. Así también lo plantea la requirente en su escrito al aludir a la noción de "*ius puniendi estatal*" (fs. 25) para sustentar su pretensión.

Sin embargo, si bien el recurso al *ius puniendi* en los términos descritos puede resultar pertinente para efectos de hacer visible la unidad del monopolio de la fuerza que corresponde al Estado en tanto centro de imputación jurídica, no permite fundar un deber o necesidad de que sus diversas manifestaciones se sometan a las mismas reglas.

En efecto, la concepción unitaria del *ius puniendi* se construye desde una categoría metajurídica que supone una identidad ontológica entre delitos e infracciones administrativas. Sin embargo, aun si se reconociera la existencia de dicha identidad, de ello no se sigue que necesariamente deban someterse a un mismo tratamiento jurídico (véase NIETO, Alejandro. 2005. Derecho administrativo sancionador. Madrid, 4ª edición, Tecnos.). Dicho de otro modo, "*nada obsta para que el Derecho frente a dos realidades ontológicamente iguales, opte por normativas jurídicas distintas.*" (ROMÁN, Cristián. 2008. Derecho Administrativo Sancionador: "*¿Ser O No Ser? He Ahí El Dilema*". En *Derecho Administrativo, 120 Años de Cátedra*. Editorial Jurídica de Chile, p. 124).

Por cierto, sus respectivas regulaciones jurídico-positivas obedecen a objetivos y lógicas distintas, ya sea por el órgano aplicador de la sanción, la gravedad de ésta, el valor ético-social de la conducta reprochada, entre otras. De ello se sigue que, aun cuando las sanciones penales y administrativas se conciban como manifestaciones de un mismo poder estatal, desde un punto de vista normativo pueden existir diferencias. Como señala Eduardo Cordero, "*la potestad punitiva del Estado encuentra en el Derecho penal su máxima expresión, sometiéndose su aplicación a una serie de garantías, muchas de las cuales se encuentran atenuadas o derechamente no existen en el ámbito de la Administración del Estado.*" (CORDERO, Eduardo. 2012. El Derecho administrativo

sancionador y su relación con el Derecho penal. En *Revista de Derecho*, Valdivia, Volumen XXV - Nº 2, p. 132).

4° Que, en virtud de sus fallos, esta Magistratura ha desarrollado una doctrina según la cual las garantías penales que consagra en artículo 19 número 3 del texto constitucional se aplican de manera matizada al derecho administrativo sancionador. En este sentido, se plantea que *“aún cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos, ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, ‘con matices’, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos”* (STC Rol Nº 479-06, considerando 8°; en el mismo sentido, véanse -a vía ejemplar-: STC Roles Nº 1.518-09, 2.946-15, 5.018-18, 6.250-19, 8.942-20).

5° Que, esta Ministra considera que, aunque tal doctrina jurisprudencial intenta hacerse cargo de la ineludible diferencia entre los ámbitos jurídicos penal y administrativo, los mismos argumentos que hacen implausible la conclusión de que la Constitución requiere la aplicación de las garantías penales a las infracciones y sanciones administrativas, hacen implausible la matización de la misma conclusión.

Ello es así porque en su virtud se viene a agregar una distinción a una interpretación jurídica que ya resultaba difícil de afirmar en el texto constitucional que nos rige. De este modo, si afirmar la aplicación de las garantías penales en sede administrativa importa una operación de extensión analógica del ámbito normativo de tales garantías -por considerar que la pertenencia a un único *ius puniendi* permite aplicarlas a un objeto de regulación distinto al que determinan las fórmulas constitucionales que las consagran-; agregar que tal aplicación debe ser matizada importa una modificación del contenido mismo de dichas garantías, lo que además de no tener ningún asidero en el documento constitucional, queda entregado por completo a la casuística judicial, sin que existan criterios objetivos para realizarlo, con el consecuente efecto de imprevisibilidad de cara al derecho administrativo (LETELIER, Raúl. 2017. Garantías penales y sanciones administrativas. En *Política Criminal* 12(24), p.627).

6° Que, en este sentido, la discusión sobre si las similitudes entre las sanciones penales y administrativas justifican la aplicación en sede administrativa de garantías que desde el punto de vista de la Constitución se deslindan como aplicables sólo a las primeras -sea que se estime que éstas deben regir íntegramente o matizadas- corresponde a una discusión sobre la conveniencia de hacerlo, y no sobre el imperativo constitucional de hacerlo.

Por consiguiente, no compete a esta Magistratura sino al Congreso Nacional -sea por la vía de la reforma legal o constitucional- decidir si procede la aplicación en sede administrativa de las referidas garantías. A este respecto, la Ley Nº 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos – cuya aplicación es supletoria en los procedimientos administrativos especiales, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1 – contempla una serie de principios y garantías en favor del administrado

que permiten asegurar el debido resguardo de sus derechos, tales como el principio de contradictoriedad (artículo 10), el principio de imparcialidad (artículo 11), el principio de impugnabilidad (artículo 15), el derecho a la información (artículo 17, letra a), el derecho a formular alegaciones y aportar pruebas (artículo 17, letra g), el deber de fundamentación de las resoluciones por parte de la Administración (artículo 11), entre otros. Este último cobra especial relevancia en la formulación de cargos de un procedimiento sancionatorio, por cuanto limita la competencia de la autoridad respecto de los hechos que pueden ser objeto de persecución, así como las formas y circunstancias que determinan la eventual responsabilidad de las personas inculpadas (CORDERO, Eduardo. 2013. Los principios y reglas comunes al procedimiento administrativo sancionador. En: *Sanciones administrativas / Jornadas de Derecho administrativo*, Santiago, 10ª edición).

7º Que, a mayor abundamiento, específicamente en cuanto al estándar de legalidad, lo cierto es que rige respecto de la potestad sancionatoria de la Administración no en su configuración como garantía penal, sino como principio constitucional de general aplicación respecto de todos los órganos del Estado (artículos 6 y 7 de la Constitución) y como principio legal que rige la actuación de la Administración en particular (artículo 2 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Además, en aquellos casos en que la potestad sancionatoria se ejerza pudiendo afectar alguno de los derechos consagrados por la Constitución, corresponderá observar los estándares específicos de legalidad que el documento constitucional ha establecido para tales efectos.

8º Que, la prevención del Ministro Correa Sutil en la sentencia Rol N° 479-06, citada en el considerando 4º precedente, resulta ilustrativa para estos efectos, en tanto el Ministro explica que, si bien resulta aplicable el principio de legalidad respecto de la actividad sancionadora de la Administración, no resulta “*ni pertinente ni necesario*” recurrir al artículo 19 número 3 de la Constitución para fundarlo.

Más aún, el Ministro Correa desarrolla dos argumentos que refuerzan la tesis sustentada en esta prevención. Por un lado, plantea que el artículo 19 número 3 de la Constitución consagra ciertos derechos cuyo ámbito normativo no se acota expresamente al ámbito penal, como sucede con el derecho de defensa jurídica o el derecho a un proceso justo y racional -en ambos casos: se trata de garantías que rigen respecto de todo proceso jurisdiccional, sin que pueda limitarse su protección únicamente a los juicios penales-. Sin embargo, cuando no se trata de garantías “*expresadas en términos generales*” –es decir, cuando el documento constitucional acota la protección incorporando términos que aluden expresamente al ámbito penal– su extensión a otros ámbitos resulta (*contrario sensu*) cuestionable. De esta forma, la necesidad de acotar al ámbito penal las garantías de legalidad y tipicidad consagradas en el numeral tercero del artículo 19 de la Carta Fundamental puede sustentarse no sólo en el tenor de tales disposiciones, sino en una lectura sistemática de las garantías señaladas en dicho numeral.



Por otro lado, acertadamente plantea que *“la doctrina nacional que propugna esta asimilación [del principio de legalidad del derecho penal al derecho administrativo sancionador] ha seguido de cerca la jurisprudencia y a los autores españoles. Para jueces constitucionales no es un hecho menor anotar que en el caso español, a diferencia del chileno existe un precepto en la Carta Fundamental que sujeta a toda sanción y no sólo a las penas al principio de legalidad (artículo 21.1 del texto constitucional español). La asimilación en ese país resulta entonces obligada por el texto constitucional que la legitima”* (considerando 11°)

9° Que, en virtud de lo expuesto, esta Ministra considera que el contenido de la protección de las garantías invocadas consagradas en el numeral 3 del artículo 19 de la Constitución no puede extenderse razonablemente al ámbito del derecho administrativo sancionador, lo que torna improcedente la alegación planteada a este respecto en el requerimiento de autos.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS, la disidencia la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, y la prevención, la Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.974-23-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor José Ignacio Vásquez Márquez.

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



648738A4-C37E-4E36-A568-67C8EB5ABB93

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.