

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.528-2024

[9 de enero de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LA FRASE "*LA
DENUNCIA ASÍ FORMULADA, CONSTITUIRÁ PRESUNCIÓN DE
HABERSE COMETIDO LA INFRACCIÓN*", CONTENIDA EN EL
ARTÍCULO 125, N° 1, TERCER PÁRRAFO; Y DE LA FRASE "*(...) DE
500 UNIDADES TRIBUTARIAS MENSUALES (...)*", CONTENIDA EN
EL ARTÍCULO 5°, INCISO TERCERO, DE LA LEY GENERAL DE
PESCA Y ACUICULTURA

EDITA DEL ROSARIO LEIVA ALVAREZ

EN EL PROCESO ROL C-1367-2020, SEGUIDO ANTE EL PRIMER JUZGADO
DE LETRAS EN LO CIVIL DE TALCAHUANO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE
DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN, POR RECURSO DE APELACIÓN, BAJO EL
ROL N° 1171-2024 (CIVIL)

VISTOS:

Que, con fecha 13 de junio de 2024, Edita del Rosario Leiva Alvarez ha
presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad
respecto de la frase "*La denuncia así formulada, constituirá presunción de
haberse cometido la infracción*", contenida en el artículo 125, N° 1, tercer
párrafo; y de la frase "*(...) de 500 unidades tributarias mensuales (...)*", contenida
en el artículo 5°, inciso tercero, ambas de la Ley General de Pesca y Acuicultura,
en el proceso Rol C-1367-2020, seguido ante el Primer Juzgado de Letras en lo



Civil de Talcahuano, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Concepción, por recurso de apelación, bajo el Rol N° 1171-2024 (Civil).

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos legales impugnados, en su parte destacada, señalan:

Ley General de Pesca y Acuicultura

“Artículo 5°.- “Prohíbense las actividades pesqueras extractivas con artes, aparejos y otros implementos de pesca, que afecten el fondo marino, en el mar territorial dentro de una franja de una milla marina, medida desde las líneas de base desde el límite norte de la República hasta el paralelo 41° 28,6' de latitud sur; y en las aguas interiores, en la forma que determine el reglamento, con excepción de la franja de mar de una milla marina medida desde la línea de más baja marea de la costa continental y alrededor de las islas.

Esta prohibición regirá también en las bahías y dentro de las áreas que se delimiten con líneas imaginarias entre puntos notables de la costa mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio y previo informe técnico de la Subsecretaría.

*La especie Dosidicus gigas o jibia sólo podrá ser extraída utilizando potera o línea de mano como aparejo de pesca. Se prohíbe cualquier otro tipo de arte o aparejo de pesca. Los armadores que infrinjan el presente artículo serán sancionados con **multa de 500 unidades tributarias mensuales** y el comiso de las especies hidrobiológicas y de los productos derivados de éstas.*

Asimismo, en virtud del principio precautorio, tratándose de montes submarinos, no se permitirá la pesca de fondo, a menos que exista una investigación científica realizada de acuerdo al protocolo y reglamento a que se refiere el artículo 6° B, que demuestre que la actividad de pesca no genera efectos adversos sobre los ecosistemas marinos vulnerables presentes en el área.

Sin perjuicio de lo anterior, previo a que la Subsecretaría autorice las actividades de pesca de fondo en algún monte submarino, los estudios científicos que funden dicha decisión serán sometidos al procedimiento de información pública, de conformidad con el artículo 39 de la ley N° 19.880.”

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

1) Los funcionarios del Servicio y personal de la Armada y de Carabineros que sorprendan infracciones de las normas de la presente ley y sus reglamentos o de las medidas de administración pesquera adoptadas por la autoridad, deberán denunciarlas al Juzgado y citar personalmente al inculpado si estuviere presente,



o por escrito si estuviere ausente, mediante nota que se dejará en lugar visible del domicilio del infractor, o en la nave o embarcación utilizada. En ella deberá señalarse la ley o el reglamento infringido y el lugar o área aproximada del mar en que la infracción hubiere sido cometida, cuando corresponda. Los funcionarios del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que cuenten con facultades de fiscalización deberán denunciar las infracciones a la presente ley de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones.

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

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

[...]”.

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

La requirente relata que es armadora de la embarcación Susana II, y que en el mes de abril de 2020 el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, en adelante SERNAPESCA, realizó un procedimiento de control, a través de la verificación de documentos, de los desembarques de los días 11, 12 y 13 de abril de 2020. En el procedimiento se detectó que la pesca de 53.347 toneladas de jibia declarada por la propia armadora fue efectuada con «arte de cerco» y no con «potera» o «línea de mano».

Agrega que al detectar el error de hecho, el 15 de abril de 2020 efectuó correcciones al tipo de arte declarado, de conformidad con el artículo 16 del D.S. N° 129 de 2013, Reglamento de Entrega de Información, y afirmó que declaró por error el arte de pesca equivocado.

Indica que ese mismo día, el Servicio le entregó nota-citación para concurrir al tribunal civil, y señala que el 28 de abril de 2020 el Servicio rechazó las rectificaciones, afirmando que no se había justificado el error de hecho.

Expone que el 15 de mayo de 2020 el Servicio presentó la denuncia ante el Primer Juzgado Civil de Talcahuano, la cual se tramitó bajo el procedimiento sumario especial con el Rol C-1367-2020.



Indica que el 29 de febrero de 2024 el tribunal acogió la demanda y la condenó al pago de una multa de 500 UTM y el comiso de las especies hidrobiológicas capturadas.

Invoca como gestión pendiente, recurso de apelación presentado en contra de esta sentencia, el cual ingresó a la Corte de Apelaciones de Concepción bajo el Rol N° 1171-2024 (Civil), y que se encuentra en estado de relación.

Como conflicto constitucional en primer lugar, la actora señala que el artículo 125 numeral 1) de la ley en examen, produce efectos inconstitucionales, en tanto la propia denuncia no cumple con el estándar de inspección y la necesaria comprobación de la infracción administrativa que le es exigible.

Argumenta que la norma vulnera el derecho al debido proceso, y en particular, los derechos a un procedimiento e investigación racionales y justos y a la presunción de inocencia, contenidos en el artículo 19 N° 3, incisos sexto y séptimo de la Constitución Política, pues el acto de inspección que realizó SERNAPESCA no acreditó la infracción por medios idóneos ni le permitió impugnar el acto de control, ya que la rectificación solicitada coincidió con la nota-citación que dio inicio al procedimiento en sede judicial.

Agrega que para que opere la presunción establecida en la norma legal impugnada es necesario que el hecho basal esté acreditado, y afirma que de otra forma no tiene la fuerza suficiente para dar por acreditado los hechos infraccionales.

Añade que el artículo 17, inciso segundo del Reglamento de Entrega de Información, obliga al Servicio a verificar la información entregada, cuestión que no realizó, pues sostuvo su posición en la propia declaración de desembarque de la requirente.

De esta forma, afirma que la presunción del artículo 125 numeral 1) se basa en un proceso de inspección y verificación que no respetó la garantía mínima de un debido proceso, en especial el derecho a defensa.

En segundo término, la requirente cuestiona el artículo 5° de la ley del ramo, pues destaca que establece una única multa de 500 UTM. Además, indica que el precepto no establece parámetros de graduación de la multa, no considera el contexto del caso concreto, ni la cuantía o entidad del incumplimiento, ni el monto de lo extraído, con lo que vulnera el principio de proporcionalidad, contenido en el artículo 19 N° 3, incisos sexto, octavo y noveno de la Carta Fundamental.

Plantea la actora que si la norma tiene por objeto resguardar la jibia a través de la pesca artesanal, en especial, por medio de potera o línea de mano, el principio que debiera operar es el de pro pesca artesanal, pero sostiene que se



utiliza un criterio inverso, donde no se le otorga crédito a la requirente en su propia rectificación, ni valor a los testigos presentados en juicio.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por resolución de la Segunda Sala de esta Magistratura, con fecha 19 de junio de 2024, a fojas 74, y se ordenó la suspensión del procedimiento. Con fecha 10 de julio de 2024 la misma sala lo declaró admisible, a fojas 186.

Conferidos los traslados de fondo a todas las partes de la gestión pendiente y a los órganos constitucionales interesados, con fecha 31 de julio de 2024, a fojas 196, formuló observaciones SERNAPESCA, y solicitó el rechazo del requerimiento.

En cuanto al fondo del asunto, el Servicio alega que con el artículo 125 numeral 1) de la ley del ramo no se vulnera el debido proceso. En el caso concreto, expone que el procedimiento seguido ante el Primer Juzgado Civil de Talcahuano se sustanció dando total cumplimiento a las garantías del debido proceso. Señala que se emplazó a la denunciada, quien tuvo la oportunidad de prestar declaración indagatoria, aportar pruebas y contravenir la denuncia, y que el Tribunal finalmente ponderó la prueba presentada, y condenó a la requirente de autos, en virtud no sólo de la presunción establecida en la norma impugnada.

Agrega que esta presunción se trata de una simplemente legal, que no es absoluta ni indiscutible, que puede ser enervada por otras pruebas que conduzcan a soluciones diversas, por lo que nada impide que la denuncia pueda ser controvertida, discutida y, más aún, que en su contra puedan utilizarse por el interesado otros diversos medios de defensa oportunos, como ha ocurrido en el caso de autos.

Afirma luego, que lo que está prohibido constitucionalmente es presumir de derecho la responsabilidad penal, y que si bien tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones del *ius puniendi* estatal, existen diferencias inherentes a ambas regulaciones, que han sido reconocidas por esta Magistratura.

Agrega la requerida que el requerimiento carece de fundamento plausible respecto a la impugnación al artículo 5° de la ley en examen, en cuanto a la multa establecida.

Indica que la multa de 500 UTM se aplica siempre que se infrinja la prohibición, pues produce un daño al recurso hidrobiológico y al ecosistema, y ello va en concordancia al principio precautorio de la ley, y sostiene que lo



realmente buscado por medio de la presente acción es dejar sin aplicación la multa establecida en la ley.

El Servicio señala que la norma cumple el test de proporcionalidad:

En primer lugar, señala que la disposición legal cumple el subprincipio de idoneidad pues su fin es la sustentabilidad del recurso y del ecosistema que lo rodea.

Luego, en cuanto al subprincipio de necesidad, resalta que no existe otro mecanismo que permita desincentivar la extracción mediante el arte prohibido.

Seguidamente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, plantea que la norma guarda relación con la importancia del derecho que se interviene, ya que salvo la línea de mano o potera, todas las demás artes afectan gravemente la sustentabilidad del recurso.

Finaliza el Servicio recalcando que la norma está en consonancia con los principios establecidos en la Ley General de Pesca y Acuicultura, y con el deber estatal de preservar la naturaleza.

Con fecha 5 de agosto de 2024, a fojas 230, fueron traídos los autos en relación.

Vista y acuerdo

En Sesión de Pleno de 5 de noviembre de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Tomás Jordán Díaz, por la parte requirente, y Marcela Sotomayor Verdugo, por SERNAPESCA, y se adoptó acuerdo, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que se ha solicitado la inaplicabilidad de las frases “*La denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción*”, contenida en el numeral 1), párrafo tercero, oración final del artículo 125, y de la frase “*de 500 unidades tributarias mensuales*”, contenida en el inciso tercero del artículo 5, ambos de la Ley General de Pesca y Acuicultura, para que tal declaración incida en el proceso rol 1.367-2020, seguido ante el 1° Juzgado Civil de Talcahuano, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Concepción, por recurso de apelación, tramitado bajo el rol N° 1.117-2024.

La requirente fue multada por el 1° Juzgado Civil de Talcahuano al pago de una multa ascendente a 500 Unidades Tributarias Mensuales, por haber extraído la especie jibia a través de un tipo de arte o aparejo de pesca distinto

(cerco) al autorizado en el artículo 5 inciso tercero de la Ley General de Pesca y Acuicultura, siendo aplicable en el caso la “presunción” contenida en el artículo 125 numeral 1) de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

SEGUNDO. Que en el requerimiento se sostiene que el artículo 125 inciso N° 1, en aquella parte que contiene la “presunción” cuestionada, infringe el artículo 19 N° 3 sobre el imperativo de un procedimiento racional y justo, en relación con el derecho a defensa, al haberse *“impedido a la señora Leiva Álvarez desacreditar en juicio, y por medio de prueba documental y de testigos (2), la presunción de veracidad (considerando 6° de la sentencia) que está dotada la nota-citación (acta) del Servicio”* (fs. 6). Por su parte, respecto de la frase *“de 500 unidades tributarias mensuales”*, del artículo 5 inciso tercero de la Ley General de Pesca y Acuicultura, la requirente cuestiona su falta de proporcionalidad, al no explicitarse criterios y elementos que permitan graduar la multa, lo que infringiría los artículos 19 N° 2 y 3 de la Constitución.

TERCERO. Que, dado que el requerimiento se dirige en contra de dos preceptos legales distintos, respecto de los cuales se invocan vicios de inconstitucionalidad diversos, esta Magistratura los abordará separadamente, en el mismo orden en que se presentan en el libelo. Es decir, primero nos haremos cargo de los reproches dirigidos contra la frase *“La denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción”* (artículo 125), y luego de aquellos dirigidos respecto de la frase *“de 500 unidades tributarias mensuales”* (artículo 5).

CUARTO. Que, sin embargo, para resolver los dos conflictos constitucionales, tendremos presente que, tal como lo ha resaltado la jurisprudencia de este Tribunal (STC roles 9779, 13298), la actividad pesquera está especialmente regulada por el Estado por razones de interés público, en términos generales, por 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 Ley General de Pesca y Acuicultura). 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 marco regulatorio que limita su actividad en virtud del artículo 19 N° 8, 21, 23 y 24 de la Constitución Política de la República. En el caso del armador, la disposición administrativa que se impugna constituye el catálogo de deberes que debe respetar a diario para el ejercicio de su actividad y de allí la exigencia que descansa sobre él en pos de asegurar la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos.

QUINTO. Que, asimismo, esta Magistratura tendrá presente lo ya razonado en STC 8.614 que rechazó un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 5 inciso tercero de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Aunque el conflicto no era idéntico, la sentencia, que se pronuncia sobre la obligación impuesta por el legislador a partir de la Ley N° 21.134 que incorpora el precepto que se impugna, aborda detalladamente las siguientes cuestiones constitucionales: (i) el deber estatal de preservar la naturaleza como directriz constitucional sobre el legislador (c. 10° a 14°); (ii) la conservación de los recursos hidrobiológicos y libertad de pesca en nuestro ordenamiento jurídico (c. 15° a 22°); (iii) las características de la Jibia, su estado de explotación y forma de su extracción en Chile (c. 23° a 26°); (iv) los antecedentes de la Historia de la Ley N° 21.134 que incorpora el precepto impugnado (c. 27° a 28°). Así se razona que *“el legislador de la ley 21.134, aplicando el ya explicado principio precautorio que informa la legislación de la pesca, consideró que en la extracción de la jibia con potera o línea de mano existe una mayor selectividad y garantía de sustentabilidad del recurso que si ésta se captura por el medio del arrastre, por lo que resultaba conveniente establecer en el texto de la ley la obligatoriedad de que la captura de tal recurso hidrobiológico se efectuara del modo que el artículo 5° dispone”* (STC 8.614, c. 28°) y que *“De los antecedentes que tuvo en vista el legislador, con la finalidad de proteger la sustentabilidad del recurso natural jibia, concluyó que resultaba necesario ocupar un aparejo y arte de pesca que considerara la selectividad de dicha especie y el impacto que produce la forma de captura en el medio marino, de manera de extraer sólo las que cumplan con ciertos pesos mínimos y permitiendo extraerla sin desgarros o notorias mermas físicas, sin que además ello afecte a la fauna acompañante de este recurso que es depredador de especies pelágicas”* (STC 8.614, c. 50°), concluyéndose la proporcionalidad y constitucionalidad de la medida.

I. IMPUGNACIÓN DE LA FRASE “LA DENUNCIA ASÍ FORMULADA, CONSTITUIRÁ PRESUNCIÓN DE HABERSE COMETIDO LA INFRACCIÓN”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 125 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

SEXTO. Que, sobre esta frase, se alega por la requirente que se vulnera el derecho a defensa, como parte de las garantías del racional y justo procedimiento. Sin embargo, como ya ha dicho este Tribunal en STC 14.923, se debe descartar que la disposición cuestionada afecte las posibilidades para controvertir la imputación que se le ha realizado al denunciado en sede judicial. No hay nada en el texto, al menos de la frase impugnada, que permita colegir que existe una restricción, limitación, mucho menos imposibilidad, de que el denunciado pueda aportar antecedentes probatorios y alegaciones que permitan desvirtuar el contenido de la denuncia. Tanto es así, que el procedimiento regulado en el artículo 125 de la Ley General de Pesca y

Acuicultura contempla la denominada “audiencia indagatoria” en la cual “El juez interrogará al denunciado en la audiencia señalada y si del interrogatorio resultaren hechos sustanciales, pertinentes y controvertidos, fijará los puntos de prueba y citará a las partes a comparendo, el que se llevará a efecto en una fecha lo más próxima posible, la que no podrá exceder de diez días, y al cual las partes deberán concurrir personalmente o representadas conforme a derecho, con sus testigos y demás medios de prueba, bajo apercibimiento de proceder en rebeldía del inasistente”. Asimismo, “Las partes podrán presentar observaciones o complementos a la denuncia o defensa en la primera audiencia, de lo que se dejará constancia por escrito”. Finalmente, “La sentencia expresará la fecha, la individualización de las partes, una síntesis de la materia controvertida, un breve análisis de la prueba rendida, la resolución del asunto y la normativa legal y reglamentaria en que ella se fundamenta”. La sentencia definitiva es apelable para ante la Corte de Apelaciones respectiva, según lo establece el N° 12) del artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura.

SÉPTIMO. Que, de la preceptiva transcrita, queda en evidencia que el denunciado puede controvertir la denuncia y, en lo que interesa, tiene la posibilidad de valerse de todos los medios probatorios de que disponga para desvirtuar la imputación, la cual debe ser valorada por el tribunal en su sentencia definitiva. Aún más, si resulta sancionado, puede impugnar la sentencia condenatoria mediante el recurso de apelación, tal como se ha hecho en la especie, lo que permitirá que un tribunal superior jerárquico revise las cuestiones probatorias, fácticas y jurídicas que dieron lugar a la condena. En este contexto, debe descartarse que la cuestión constitucional radique en alguna supuesta limitación de posibilidades del denunciado de controvertir la imputación que se le ha realizado.

OCTAVO. Que, en cambio, el genuino conflicto constitucional radica en determinar si la “presunción” de comisión de infracción, en tanto impone la carga al denunciado de desvirtuarla, es compatible con las garantías del racional y justo procedimiento, especialmente, con la presunción de inocencia. Como se dijo, no se trata de que el precepto impugnado impida al denunciado defenderse, sino más bien que lo coloca en la necesidad de hacerlo, al imponerle una carga que, sin mediar la “presunción”, no tendría.

NOVENO. Que, para desechar tal alegación, no es necesario si quiera entrar a al debate acerca de si la presunción de inocencia es una garantía propia de los procesos penales, toda vez que la disposición censurada no contiene genuinamente una “presunción” en su sentido técnico procesal, tal como se define en el artículo 47 del Código Civil: “Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas”. En la regla en análisis, no se contiene un hecho base o presumido y, es más, no hay referencia a hecho alguno, y ello es así porque la “infracción” es un juicio normativo. En

efecto, sucede que muchas veces se suele utilizar la palabra “presunción” en un sentido diverso al establecido en el artículo 47 del Código Civil, como sucede con la “presunción de constitucionalidad”, la “presunción de legalidad”, la “presunción de responsabilidad”, la “presunción de inocencia” y, como veremos, con la “presunción de veracidad”. En todos estos casos cuesta ver la estructura típica de las presunciones, y ello es así porque la “constitucionalidad”, la “legalidad”, la “inocencia”, la “veracidad”, la “responsabilidad”, no son hechos, sino más bien estados, cualidades, o juicios normativos.

DÉCIMO. Que, en efecto, la “infracción” es más bien una calificación jurídica previa a la aplicación de la regla de sanción. Las infracciones, en su esquema más clásico, se caracterizan por tener un hecho comprobado que se encuadra en el supuesto de hecho de una norma prohibitiva. Desde el punto de vista de las presunciones, éstas sólo podrían operar respecto del supuesto de hecho, pero su calificación, esto es, el encuadre con la norma, es un ejercicio intelectual propio de quien corresponda aplicarla, en este caso, el juez. De ahí que el tribunal no está necesariamente vinculado con la calificación jurídica de los hechos que sustentan la denuncia, pues de acuerdo con el principio de inexcusabilidad y del adagio *iura novit curia*, la labor de calificación de los hechos probados le pertenece de forma privativa al juez.

DECIMOPRIMERO. Que, entonces, lo que eventualmente sí podría “presumirse” son los hechos que se contienen en la denuncia, y ello explica que la norma hable de una “*presunción de haberse cometido la infracción*”. Esta situación es lo que se ha denominado como “presunción de veracidad o certeza” de las actas de inspección o de las denuncias formuladas por la respectiva autoridad.

En la legislación existen una serie de normas que contemplan la presunción de veracidad de la denuncia del funcionario (artículos 15 inc. segundo de la Ley 18.287; 56 de la Ley 18.455; 12 de la Ley 18.755; 16 de la Ley 18.348, entre otras). Sucede que, como ha advertido el catedrático Tomás Cano “*Tales normas, en rigor, no consagran una verdadera presunción en el sentido procesal del término, pues no parten de un hecho a partir de cuya prueba o fijación formal la ley obligue a tener por cierto otro distinto. En la presunción de veracidad no existen dos hechos diferentes, sino un solo y único hecho, el que presencia y relata el funcionario en el documento oficial que formaliza (el abandono de un residuo, la falta del etiquetado de un producto, la no utilización del cinturón de seguridad, etc.). La certeza o veracidad que se presume no es un hecho nuevo, sino una cualidad predicable del único hecho existente o, para ser más exacto, de la afirmación que realiza el funcionario sobre el hecho que presencia, que es el que se pretende probar en el ulterior procedimiento administrativo. No se trata, por tanto, de que los hechos presenciados por el*

funcionario no se deban probar porque se deducen de otros hechos ya probados, sino de que, en la medida en que se considera cierta o veraz la descripción que el funcionario hace de unos hechos que ha presenciado, se acepta que los mismos están probados, salvo que otros medios de prueba demuestren lo contrario” (Tomás Cano Campos, 2013, La presunción de veracidad de las actas de inspección, en Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo).

Por otro lado, Chile no cuenta con una normativa general de Derecho Administrativo que asigne un específico valor probatorio a los documentos que emanan de funcionarios públicos, en particular tratándose de fiscalizadores. No obstante, existen variados cuerpos legales que encomiendan a inspectores y fiscalizadores la tarea de constatar infracciones en su ámbito sectorial, a través de actas en que intervienen como “Ministros de fe”. Entre los que podemos mencionar a funcionarios o fiscalizadores de: la autoridad sanitaria (art. 156 y 157 del Código Sanitario); Dirección General de Aguas (Art. 172 ter del Código de Aguas); la Dirección del Trabajo (D.F.L 2, Trabajo, de 1967, art. 23), el Servicio de Impuestos Internos (D.F.L. N°7, Hacienda, de 1980, art. 51 y 86); el Servicio Agrícola y Ganadero (Ley 18.755, art. 7 y 12), entre otros.

DECIMOSEGUNDO. Que, por lo tanto, aunque no se trate estrictamente de una regla de presunción, sí es una regla de valor probatorio y, si se quiere, de suficiencia de prueba. La afirmación del funcionario en la denuncia es suficiente para tener por probados los hechos que allí se contienen, a falta de prueba en contrario.

Ahora bien, en cuanto al valor probatorio de la denuncia, no puede olvidarse que estamos en presencia de un acto administrativo y, en cuanto tal, goza de una “presunción” de legalidad, de imperio y exigibilidad frente a sus destinatarios (artículo 3 de la Ley 19.880), de modo que el precepto impugnado no innova en este punto y, aún más, es consistente con el carácter de ministro de fe de la autoridad pública pesquera (122 inc. segundo de la Ley General de Pesca y Acuicultura), cuestión que no parece alejarse de las reglas generales en materia probatoria respecto del valor de los instrumentos públicos (cfr., 1699 y ss. del Código Civil).

DECIMOTERCERO. Que la Ley General de Pesca y Acuicultura no impide la aportación de pruebas por parte del presunto infractor, sino que expresamente contempla tal posibilidad. En tal caso la totalidad de la prueba rendida deberá ser valorada conforme a las reglas de la sana crítica, y luego de ello, se deberá determinar si se pueden tener por verdaderos los hechos constitutivos de la infracción.

En este sentido, el requirente goza de todas las garantías del debido proceso para su defensa, pudiendo aportar pruebas en su favor, así como

también ello le permite desvirtuar ante el juez de fondo las afirmaciones de hecho y de derecho contenidas en la denuncia.

DECIMOCUARTO. Que, en definitiva, la norma no contiene una regla de presunción, sino de valor probatorio y de suficiencia de prueba para tener por verdaderos hechos dentro del procedimiento, lo que desde luego admite prueba en contrario. Como ha señalado el Tribunal Constitucional de España, en una paradigmática sentencia respecto de la denominada “presunción de certeza” de las actas de inspección o denuncias: *“Ha de excluirse a limine que el art. 145.3 de la LGT establezca una presunción legal que dispense a la Administración, en contra del derecho fundamental a la presunción de inocencia, de toda prueba respecto de los hechos sancionados, puesto que el precepto parte justamente de la existencia de un medio probatorio válido en Derecho. Es igualmente evidente que la norma impugnada no establece tampoco una presunción iuris et de iure de veracidad o certeza de los documentos de la Inspección (que sería también incompatible con la presunción constitucional de inocencia), ya que expresamente admite la acreditación en contrario. El precepto combatido constituye un primer medio de prueba sobre los hechos que constan en las actas y diligencias de la Inspección tributaria, cuyo valor o eficacia ha de medirse a la luz del principio de la libre valoración de la prueba. A ello debe añadirse que ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias”* (Tribunal Constitucional de España, Sentencia 76/1990, de 26 de abril).

DECIMOQUINTO. Que, a mayor abundamiento, no se divisa en la gestión pendiente una vulneración a las garantías del debido proceso del requirente, menos que se derive de la aplicación del precepto impugnado. En efecto, consta y así ha sido reconocido por todas las partes, que se llevó a efecto la audiencia de descargos y una audiencia de prueba en la que la denunciada rindió prueba documental instrumental y documental para desvirtuar la imputación. En este sentido, el cuestionamiento de la requirente no es con el precepto que se impugna, sino con la interpretación que de él hizo el juez del fondo al exigir un “*estándar probatorio más alto*” (fs. 70), y con la valoración de toda la prueba rendida, argumentos que corresponde sean planteados ante los jueces del fondo.

En este sentido, respecto de la sentencia condenatoria, si bien adversa, el requirente ha podido deducir un recurso de apelación que será conocido por un Tribunal superior, y que constituye actualmente la gestión pendiente, y en el que hace valer prácticamente los mismos cuestionamientos que se traen a esta sede. Todas estas circunstancias, conjuntamente consideradas, descartan una vulneración al derecho a la defensa, por lo que a este respecto el requerimiento será rechazado.

II. IMPUGNACIÓN DE LA FRASE “DE 500 UNIDADES TRIBUTARIAS MENSUALES”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY GENERAL DE PESCA Y ACUICULTURA

DECIMOSEXTO. Que, respecto de esta frase se alega su falta de proporcionalidad derivada de la ausencia de criterios para graduar la sanción ante la contravención de la prohibición de extracción de jibia a través de otro tipo de arte o aparejo de pesca distinto a potera o línea de mano, lo cual infringiría los numerales 2 y 3 del artículo 19 de la Constitución.

DECIMOSÉPTIMO. Que, para descartar esta alegación, ha de considerarse que la Constitución no impone un modelo único de régimen sancionatorio, de modo que es el legislador a quien corresponde establecerlo en cada caso, gozando de un amplio margen para su configuración: *“Existen, en efecto, distintas opciones de diseño para las sanciones pecuniarias y el legislador goza, prima facie, de un amplio espacio de determinación de las infracciones”* (STC 10.636, c. 34° del voto por rechazar). En este sentido, siguiendo al profesor Manuel Rebollo Puig, se puede distinguir entre multas fijas y proporcionales: las primeras de determinación de una cuantía fija, y las segundas dependientes de otra cantidad de dinero cuantificable (porcentaje, el tanto o el doble). *“Los supuestos de multas proporcionales son de ordinario referidos a infracciones con un contenido económico predominante. Para su cálculo son necesarios dos factores: los que podemos llamar el porcentaje o tipo (el 10 %, el tanto o el triple, etc.) y lo que con no menos convencionalismo cabe denominar base, esto es, la cantidad sobre la que se aplica el tipo para calcular el importe de la multa procedente en el caso concreto”* (Rebollo Puig, M., 2010, “Sanciones pecuniarias” en Lozano Cutanda, Blanca, Diccionario de sanciones administrativas, Iustel, Madrid, p. 988). También, es perfectamente posible que se contemplen sistemas mixtos, que incorporen la combinación de ambos tipos de multa, que es lo que ocurre con el artículo 5 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, como se verá.

DECIMOCTAVO. Que, para analizar el esquema sancionatorio contenido en el artículo 5 de la Ley General de Pesca y Acuicultura, cobra relevancia lo razonado por esta Magistratura en STC 8.614 a propósito del principio precautorio como clave para el diseño de las políticas públicas orientadas a la protección del medio marino a través de la conservación y un adecuado uso de los recursos hidrobiológico (STC 8.614, c. 20°). En efecto, en materia ambiental el esfuerzo regulatorio se enfoca en evitar la ocurrencia de menoscabos o deterioros, con la finalidad de mantener la indemnidad del medio ambiente y prevenir la ocurrencia de daños irreparables e irreversibles. Si el legislador pretende concretizar los principios preventivo y precautorio, es razonable que establezca un sistema sancionatorio con una raigambre fuerte en la prevención y la disuasión, y ello implicará muchas veces que el castigo esté determinado por la conducta del infractor, y no por la certidumbre de los efectos que ellas

tengan para el medio ambiente, considerando que éstos muchas veces son imposibles de determinar o avaluar.

DECIMONOVENO. Que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, tan importante como la prohibición de exceso es el principio de la íntegra valoración del hecho, conforme al cual el disvalor de la conducta debe encontrarse íntegramente comprendido en la o las sanciones a imponer y, en este caso, como se ha dicho, el uso de pesca de arrastre o de cerco es una conducta que reviste gravedad, en atención a los efectos que puede generar al ambiente marítimo, por lo que el enfoque de la sanción está puesto en la prevención y disuasión.

VIGÉSIMO. Que, de la lectura del artículo 5 inciso tercero de la Ley General de Pesca y Acuicultura, se aprecia que la norma impugnada tiene dos componentes: por una parte, la sanción de 500 UTM que tiene por objeto evitar que se realice una conducta cuyas consecuencias ambientales son prácticamente imposibles de avaluar y, por otra, el decomiso de las especies, que estará determinado por la magnitud de la infracción cometida. En este caso, se ha dispuesto el comiso de especies capturadas correspondiente a 53.347 toneladas de jibia, lo que no puede considerarse como una cantidad nimia o insignificante. De ahí que el reproche de la requirente es puramente abstracto, pues no ha indicado cómo es que, en este caso concreto, de contemplarse los criterios que echa de menos, habría obtenido una sanción más baja.

VIGESIMOPRIMERO. Que sobre el establecimiento de multas fijas sin criterios de gradación, el Tribunal Constitucional Español ha dicho que *“la no atribución al aplicador de la norma de margen de adaptación de la cuantía de la sanción al caso concreto, o su atribución limitada, no es contraria al principio de proporcionalidad per se, sino solamente cuando esa sanción se asocie a tipos o descripciones muy abiertas de las conductas infractoras, susceptibles, en su propia enunciación, de manifestarse de muy diversa manera y con variados y disímiles grados de reproche”* (Tribunal Constitucional de España, Sentencia 74/2022, de 14 de junio de 2022), lo que dista mucho de acontecer en este caso. En efecto, la multa a imponer (500 UTM), refleja exactamente el disvalor que representa para el ordenamiento jurídico ambiental y pesquero la conducta constitutiva de infracción que se encuentra expresamente establecida. En este sentido, no es necesario acudir a criterios para determinar la sanción, porque es la propia norma la que señala expresa y exactamente la cuantía de la multa por una infracción claramente determinada, con lo cual se descarta la posibilidad de un ejercicio discrecional, arbitrario o discriminatorio de la potestad sancionadora.

VIGESIMOSEGUNDO. Que, a mayor abundamiento, tal como dijo este Tribunal en STC roles 14.844 y 14.904, cuando se trata de la cautela de bienes

jurídicos colectivos y ambientales, la multa fija podría ser incluso infra-proporcional, en la eventualidad que ésta permitiera que el infractor pondere si acaso le sale más beneficioso económicamente infringir la ley que cumplir con ella. Como ha señalado la Corte Suprema analizando el sistema de cuantificación de multas en materia ambiental, *“resulta cierto que la tarificación ambiental – entendida ésta como el establecimiento de parámetros rígidos que permiten ex ante conocer el monto de las infracciones o, en otras palabras ‘cuánto cuesta’ el infringir la normativa – se aleja de la finalidad preventiva que informa dicha institucionalidad”* (Corte Suprema, 13 de diciembre de 2016, rol 17.736-2016, c. 15°).

VIGESIMOTERCERO. Que, dado que los hechos basales del presente caso se dan en el marco del desarrollo de la actividad económica de la requirente, es pertinente enfatizar que, si bien la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, acto seguido previene que debe ser respetando las normas legales que regulan la actividad, siendo la Ley General de Pesca y Acuicultura una de ellas. Al respecto esta Magistratura ha señalado que *“el aludido derecho no está concebido, naturalmente, en términos absolutos, sino que el propio constituyente se encargó de advertir que el libre emprendimiento de actividades económicas está supeditado a la observancia de las normas legales que regulen la respectiva actividad”* (STC rol 980, c. 13°), por ello, *“todo precepto que establece un deber para quien ejerce el derecho a desarrollar una actividad económica, sujeta ese ejercicio a una regulación, toda vez que el sujeto que desarrolle la actividad no será libre para ejercerla del modo que le plazca, sino que deberá hacerlo del modo en que ella ha quedado regulada”* (STC, 480, c. 8°).

VIGESIMOCUARTO. Que, en este orden de ideas, si el cumplimiento de las normas legales que regulan una actividad económica se impone constitucionalmente, la inaplicabilidad de la norma que establece una sanción por su incumplimiento podría tener efectos contrarios a la Carta Fundamental -lo que esta Magistratura debe evitar- en la medida que la desaparición de la norma de sanción resta vigencia a la norma de conducta. Ya Kelsen sostenía que *“Si el derecho es concebido como un orden coactivo, una conducta sólo puede encontrarse ordenada jurídicamente en forma objetiva, y, por tanto, puede ser vista como el contenido de una obligación jurídica, si una norma jurídica enlaza a la conducta contraria un acto coactivo como sanción”* (Hans Kelsen, 1982, Teoría pura del derecho, trad. Roberto J. Vernengo, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 129). En tal sentido, el requerimiento, en los términos que ha sido planteado, pretende hacer desaparecer las consecuencias desfavorables que el ordenamiento impone a quien no haya dado cumplimiento a las normas legales que regulan una actividad económica, lo que se traduce en una pérdida de vigor



de estas últimas, pretensión que no resulta admisible al tenor del artículo 19 N° 21 de la Constitución pues, en los hechos, habilitaría a desarrollar una actividad económica sin respetar su regulación legal, cuestión improcedente. Tampoco sería consistente la declaración de inaplicabilidad solicitada con el mandato constitucional que tiene el Estado, de tutelar la preservación de la naturaleza, ante la necesidad de establecer sanciones eficaces por incumplimiento a la normativa pesquera.

III. CONCLUSIÓN

VIGESIMOQUINTO. Que, en el caso *sub lite*, ha quedado descartado que la aplicación de los preceptos impugnados produzca efectos inconstitucionales, pues (i) la requirente ha podido y puede defenderse aportando antecedentes tendientes a desvirtuar los hechos contenidos en la denuncia; (ii) la multa a imponer resulta proporcional pues refleja el disvalor que representa una conducta determinada en la ley y vulneratoria para el ordenamiento jurídico ambiental y pesquero.

VIGESIMOSEXTO. Que, en razón de los argumentos expresados precedentemente, el requerimiento debe ser rechazado íntegramente, y así se declarará.

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 consideraciones:

I. SOBRE LOS PRECEPTOS LEGALES CUYA APLICACIÓN RESULTA SER CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN

1°. Que la requirente impugna dos preceptos legales que forman parte de la Ley N°18.892, General de Pesca y Acuicultura (“LGPA”). Por un lado, solicita la inaplicabilidad de la frase “[L]a **denuncia así formulada constituirá presunción de haberse cometido la infracción**” del artículo 125, de aquella ley. Dicha norma permite que los funcionarios del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, la Armada y Carabineros -y del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, en el ejercicio de sus atribuciones- que sorprendan infracciones a la Ley N°18.892 o a su reglamento, deberá denunciarlas al Juzgado, cumpliendo con: i) citar al inculpado; ii) señalar la ley o reglamento infringido; iii) indicar el lugar o área en que se cometió la infracción; iv) señalar el día y hora en que se debe comparecer a audiencia. Si la denuncia es formulada de esa manera, “*constituirá presunción de haberse cometido la infracción*”.

Por otro lado, se impugna la aplicación del artículo 5°, inciso tercero, del mismo cuerpo legal, el cual establece, en lo pertinente, que “[L]a especie *Dosidicus gigas* o jibia sólo podrá ser extraída utilizando potera o línea de mano como aparejo de pesca. Se prohíbe cualquier otro tipo de arte o aparejo de pesca. Los armadores que infrinjan el presente artículo serán sancionados con multa **de 500 unidades tributarias mensuales** y el comiso de las especies hidrobiológicas y de los productos derivados de éstas.”.

2°. Que la requirente es una armadora de una embarcación. Según ella expone en su requerimiento, el conflicto jurídico que debe resolverse en la gestión pendiente inicia debido a que el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (“SERNAPESCA”) habría realizado un procedimiento de inspección respecto a los desembarques de la nave de la que ella es armadora.

3°. Que, SERNAPESCA denunció a la requirente por capturar jibia con artes prohibidos ante el Primer Juzgado Civil de Talcahuano, iniciándose la tramitación de la causa C-1367-2020. En su sentencia definitiva, el tribunal de primera instancia acoge la denuncia, condenando a la requirente al pago de 500 UTM y al comiso de las especies capturadas.

De modo tal, que los preceptos legales impugnados por la requirente resultan decisivos para la resolución del conflicto jurídico que esta magistratura debe resolver. A mayor abundamiento, consta en autos que la requirente



deduce recurso de apelación, el cual se encuentra en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Concepción, causa del Libro Civil, Rol N°1171-2024; la cual constituye la gestión pendiente invocada ante esta Magistratura.

4°. Que la parte requirente ha solicitado a esta Magistratura que ejerza la competencia que el artículo 93 N°6 e inciso undécimo de la Constitución le ha confiado. Por lo tanto, corresponde examinar la constitucionalidad, de forma circunstanciada, de la aplicación de los preceptos legales impugnados en la gestión pendiente invocada en autos, para determinar si ella es o no conforme a lo dispuesto por la Carta Fundamental.

Esto, pues tal como lo ha señalado la doctrina, la acción de inaplicabilidad supone *“es un tipo de control de constitucionalidad jurisdiccional concreto, represivo y facultativo”*, entendiéndose que es un *“control concreto por estar ligado a los extremos fácticos del caso en que la aplicación del precepto legal resulte contraria a la Constitución”* (ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2010): Acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad: requerimiento de jueces entre legalidad y constitucionalidad. Revista de Derecho Público, vol. 72, p. 297).

Lo mismo ha sostenido, desde sus inicios, este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia al explicar que la acción de inaplicabilidad, *“dice relación con la conformidad o contrariedad -por razones de forma o fondo- con la Constitución Política de la República que la aplicación del precepto legal pueda tener en un caso concreto, lo que no supone un control abstracto (...) sino casuístico”* (STC Rol N°523, c. 4°).

II. SOBRE LOS LIMITES A LA POTESTAD SANCIONADORA ADMINISTRATIVA, SU REGULACIÓN LEGAL CONFORME A LA CARTA FUNDAMENTAL EN EL CASO CONCRETO

5°. Que, la potestad legal de inspección debe regirse por los principios constitucionales denominados pro libertate y pro administrado. Dichos principios constitucionales suponen *“como regla fundamental la libertad de la persona (artículo 1° inciso 1°), de manera que ante la ausencia de norma legal o ante la duda que pueda plantear su alcance se debe interpretar que la limitación o carga que se impone no existe o tiene límites acotados en favor de la libertad de obrar que se reconoce a todo ciudadano. Así también sucede con el denominado principio pro administrado, que responde al mismo fundamento: garantizar y promover los derechos de las personas”* (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2024): Curso de derecho administrativo. Valparaíso, Editorial Libromar, primera edición, pp. 803-804).

6°. Que, en consonancia con lo anterior, estos Ministros razonamos entorno a que el baremo de constitucionalidad del precepto legal impugnado

supone considerar conforme a la doctrina respecto del debido proceso administrativo “*que los hechos recogidos por la Administración en un acta de inspección, le consta en forma parcial, por cuanto a pesar del valor probatorio que le asigna el ordenamiento jurídico, el acta de inspección debe ser evaluada conforme a las reglas de la sana crítica, lo que implica que la Administración no puede dar por acreditados los hechos exclusivamente mediante el acta...*” (AGUIRREZABAL GRÜNSTEIN, Maite y FLORES RIVAS, Juan Carlos (2021): La prueba como elemento esencial del debido proceso administrativo. Revista de Derecho Administrativo Económico, N°33, enero-junio, pp. 5-32).

Por tanto, en razón del debido proceso administrativo la presunción sobre la que se basa el precepto legal impugnado supone considerar que “***sin perjuicio del valor jurídico que ostenten las actas de inspección, la carga de la prueba recae sobre la Administración, por cuanto, la presunción de certeza o veracidad del acta de inspección solo alcanza a los hechos directa y objetivamente apreciados por el inspector público***” (AGUIRREZABAL GRÜNSTEIN, Maite y FLORES RIVAS, Juan Carlos (2021): La prueba como elemento esencial del debido proceso administrativo. Revista de Derecho Administrativo Económico, N°33, enero-junio, pp. 5-32).

7°. Que, en conformidad a lo razonado precedentemente, el caso concreto requiere que estos ministros efectuemos un control de constitucionalidad a la presunción de veracidad que goza la Administración en virtud de la regulación legal. Al respecto, dicha presunción “*sólo alcanza o beneficia a los hechos consignados en el acta por percepción directa del inspector actuante*” agregando que, “***en el caso de incorporación al acta inspectiva de alegaciones o declaraciones del sujeto fiscalizado, éstas sólo pueden ser atribuidas a quien figura realizándolas, sin que les sea aplicable la presunción de que emanan de hechos “comprobados” por el funcionario***” (JARA SCHNETTLER, Jaime y MATURANA MIQUEL, Cristián (2009): Actas de fiscalización y debido procedimiento administrativo. Revista de Derecho Administrativo, N°3, pp. 19-20). Cuestión que en el caso de autos no resulta del todo clara, pues en principio, la sanción administrativa se basa en la presunción legal, que, en definitiva, está basada en este caso concreto en la declaración hecha por la parte requirente.

III. TEST DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RAZÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS EN EL CASO CONCRETO QUE RESULTAN CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN

A. TEST DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD



8°. Que, el precepto legal impugnado en esta acción de inaplicabilidad permite considerar que el problema de control no se refiere a la mera conformidad o disconformidad de la norma legal y el precepto constitucional, esencialmente, del debido proceso administrativo, en este caso concreto.

En ese sentido, el control de constitucionalidad de la ley en un control a posteriori como este caso supone un control de intensidad de ésta debido a la regulación propuesta ante la habilitación del legislador para regular materias de derecho administrativo. A juicio de estos ministros, no se trata de un cumplimiento “en bloque”, sino de revisar judicialmente si la norma legal cumple con la razonabilidad mínima impuesta por la Constitución a partir del justo procedimiento.

En ese sentido, el Consejo Constitucional Francés, suele utilizar para resolver estos casos, un control judicial de la ley que se define por el grado de adecuación que se exige al precepto legal impugnado (u otra norma infra-constitucional controlada) para con la Constitución.

9°. Que, conforme a lo anteriormente expuesto, estos ministros han aplicado un escrutinio de revisión judicial, esto es, el “*rapport de conformité*” como criterio que suele ser utilizado en aquellos casos cuyo conflicto jurídico versa sobre materias reglamentadas previamente en la Carta Fundamental y que el legislador solamente se limita a desarrollar. (PARDO FALCÓN, Javier (1990): El Consejo Constitucional Francés. La jurisdicción constitucional en la quinta República (Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 197).

B. SUBSUNCIÓN DE LOS PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS EN EL CASO CONCRETO QUE RESULTAN CONTRARIOS A LA CONSTITUCIÓN

10°. Que, en el caso concreto, la requirente ha accionado por la inaplicabilidad de la frase “[L]a denuncia así formulada constituirá **presunción de haberse cometido la infracción**” contenida en el artículo 125, de la Ley General de Pesca y Acuicultura. Ello porque, arguye que la aplicación de dicho precepto legal vulnera su derecho al debido proceso (artículo 19 N°3 de la Constitución), especialmente a un procedimiento e investigación racionales y justos y a la presunción de inocencia, pues SERNAPESCA habría basado su denuncia en una inspección donde los funcionarios no acreditaron mediante medios idóneos la supuesta infracción cometida, especialmente considerando que aquella se basa solamente en documentos elaborados por la misma requirente. Del mismo modo, la presunción contenida en el precepto impugnado no cumpliría con el estándar de inspección y la necesaria comprobación de la infracción administrativa basado en el mismo precepto legal.

11°. Que, estos Ministros razonarán conforme al criterio de interpretación constitucional permanente de este Tribunal Constitucional, en sede de inaplicabilidad -frente a alegaciones semejantes a las contenidas en el requerimiento de autos - respecto precepto legal contenido en el artículo 125 numeral 1 de la Ley General de Pesca en múltiples oportunidades (sentencias Roles N°6.437, N°8.696, N°9.399, N°10.677, N°10.679, N°10.685, N°10.687, N°10.693, N°10.694, N°10.695, N°10.705, N°10.707, N°10.709, N°10.749, N°10.756, entre otras).

12°. Que, a mayor abundamiento, esta Magistratura se ha referido en múltiples ocasiones a la naturaleza de la “presunción administrativa” contenida en el precepto impugnado, señalando que aquella no sigue la lógica de la naturaleza de toda presunción; por cuanto ella no está diseñada de forma en que se permita deducir un hecho de forma indefectible a partir de otro hecho antecedente, indubitavelmente establecido. Esto, pues no debe olvidarse que una presunción “*es, básicamente, una inferencia: es un enunciado epistémico que establece que, a partir de la prueba de un hecho conocido, puede inferirse la existencia de otro hecho o grupo de hechos*” y que ella “*debe fundarse en hechos reales y plenamente probados*” (LLANOS LAGOS, Leonardo (2024): Una propuesta de valoración racional de los hechos en el proceso civil en base a la presunción judicial. Revista de Derecho de la Universidad de Concepción, N°255, enero-junio, pp. 79-109).

En cambio, la presunción administrativa contenida en el artículo 125 de la LGPA “*si bien se encuentra plasmada en la ley, no reviste las características esenciales de aquéllas. En la especie, la ley no prefigura hecho antecedente ni consecuente alguno, sino que consagra que el contenido íntegro de una "denuncia", sea que contenga la afirmación de uno o varios hechos, sea que entere la calificación jurídica de los mismos, así como las conclusiones que de estas operaciones infiera la autoridad denunciante, se supone -todo ello- una verdad provisoria o enunciado performativo que predetermina el proceso*” (STC Rol N°6.437 c. 4°).

13°. Que, la habilitación legal a la Administración supone que se configure una presunción de veracidad y efectividad sobre la infracción administrativa. En ese orden de ideas, la presunción legal **contenida en el artículo 125 de la LGPA va mucho más allá de simplemente tener por acreditados los hechos contenidos en el acta de denuncia**, pues, de acuerdo a la literalidad del precepto impugnado, aquel dota de presunción de veracidad al hecho de “*haberse cometido la infracción*”, estableciéndose, entonces, **una presunción de veracidad de haberse cometido del ilícito, por el sólo hecho de que un acta de denuncia haya sido emitida cumpliendo con los requisitos legales**. Lo mismo ha dicho esta Magistratura al señalar que el

precepto impugnado “*lejos de asemejarse a las presunciones legales y judiciales, la “presunción administrativa” de marras establece una consecuencia todavía más cáustica: ya no únicamente tiene por establecido un dato fáctico desconocido, a partir de un hecho cierto o conocido, sino que **da por acreditada la comisión misma de una contravención***” (STC Rol N°6.437, c. 6°).

Cuestión que, a la luz del estándar del justo y racional procedimiento en razón del derecho a la defensa de las partes implica en la práctica que “*a partir de la declaración efectuada por un funcionario público, se establece una presunción respecto de los elementos que configuran el ilícito, esto es, el hecho infraccional contenido en una regulación legal que contempla una descripción típica constitutiva de infracción al ordenamiento jurídico; una conducta de parte del denunciado que importa incumplimiento a ese mandato legal y la imputación de esa conducta al denunciado a través de lo que se suele denominar como culpa infraccional. En definitiva, **no se plantea una simple denuncia ante el tribunal, para efectos de ser resulta en el marco de un debido proceso, sino que se le presenta un antecedente revestido de una presunción de veracidad respecto de todos los elementos de la infracción, de modo tal que la actuación ante el tribunal de justicia se muestra como una acción aparente de juzgamiento, en la cual la suerte del denunciado se encuentra ya determinada incluso antes de que se realice la citación a que alude el mismo numeral 1 del artículo 125 de la Ley General de Pesca y Acuicultura***” (STC Rol N°10.756, c. 10°).

14°. Que, a mayor abundamiento, la presunción no va antecedida de un procedimiento o investigación administrativa justa y racional en los términos exigidos por la Carta Fundamental, precisando que “[U]n primer reproche a la ley, entonces, es que no da cumplimiento al mandato taxativo que le impone el artículo 19, N°3, inciso sexto, la Carta Fundamental, consistente en asegurar que frente a eventuales actos sancionadores o desfavorables, el afectado tiene siempre derecho a que la autoridad detractora observe previamente una investigación y un procedimiento justos y racionales delineados por el legislador (STC roles N°s. 38-86, 437-05, 2682-14). La circunstancia de que la sanción deba imponerla un tribunal abona la constitucionalidad de la norma. Lo que se reprocha, en vez, es que el acto administrativo de denuncia o delación no esté antecedido de una investigación, que asegure un cabal ejercicio del derecho constitucional referido”.

C. LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 125 DE LA LGPA VULNERA EL DERECHO A LA DEFENSA EN EL CASO CONCRETO

15°. Que, aplicando todo lo señalado al caso concreto de la requirente, es inevitable concluir que la presunción de veracidad contenida en el artículo 125 de LGPA, no es ni compatible ni conforme con las exigencias contenidas en el

artículo 19 N°3 de la Constitución, en cuanto consagra la garantía al debido proceso.

Y, es que, el contenido mínimo del debido proceso tiene una doble dimensión: una formal y otro material o sustantiva. Ambas dimensiones son sumamente relevantes, y deben estar presentes en todo juicio. Así, por un lado, hablamos de debido proceso formal cuando *“existe un conjunto de condiciones y requisitos que aseguran la adecuada defensa de los intereses de la parte sometida a un juicio o pleito”*; por el otro, existe debido proceso material cuando se va más allá del enfoque procedimental, enmarcándonos dentro del ámbito de los estándares de la justicia y la razonabilidad, lo cual se da *“cuando la decisión de fondo no afecta arbitrariamente a un derecho fundamental de la persona, es decir, debe existir un motivo racional y suficientemente justificado para que aquello ocurra. Así, no mira en este caso la vulneración de las normas procesales, sino que mira la vulneración de los criterios mínimos de justicia, o sea, criterios objetivables a través de principios considerados como esenciales para una justa decisión, como lo son la razonabilidad y proporcionalidad”* (BERNALES ROJAS, Gerardo. Acceso a la justicia y debido proceso. Juruá editorial, 2019, pp. 84-85).

Con todo, se desprende de ese contenido mínimo que el núcleo de la garantía en términos de Haberle supone asegurar el derecho a la defensa como parte de la dimensión objetiva del debido proceso, tal como lo ha reconocido esta Magistratura en múltiples ocasiones, al señalar *“que la noción de debido proceso como garantía constitucional judicial, tiene una vertiente formal y otra sustantiva. Desde el ángulo formal, consiste en que toda decisión de un órgano jurisdiccional debe ser el resultado de un proceso previo, ante tribunal competente, realizado conforme a un procedimiento que asegure posibilidades básicas de defensa, orgánica y funcionalmente, tanto para definir derechos civiles como cuando se enfrenta a una acusación de naturaleza penal”* (sentencia Rol N°2.137, considerando 5°).

16°. Que, a mayor abundamiento, la Carta Fundamental reconoce expresamente que *“Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida. Tratándose de los integrantes de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, este derecho se regirá, en lo concerniente a lo administrativo y disciplinario, por las normas pertinentes de sus respectivos estatutos”*.

De modo tal, que un elemento consustancial del debido y racional procedimiento supone la garantía de la bilateralidad de la audiencia y el derecho a ser oído en juicio, que *“implica la posibilidad de un juicio contradictorio en el que las partes pueden hacer valer sus derechos o intereses legítimos”*. Esto, pues *“el derecho a la defensa que tiene toda persona, parte por el*

derecho a ser oído y a intervenir en la decisión jurisdiccional que podrá afectar algunos de los bienes jurídicos que tiene, entre ellos su libertad personal, su patrimonio, asimismo, implica el derecho a contradecir alegaciones del demandante o acusador, a formular sus propias alegaciones destinadas a desvirtuar los cargos formulados en la acusación, a desvirtuar pruebas, y a tener un defensor técnico y jurídico” (NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto (2012): El debido proceso en la Constitución y el sistema interamericano. Santiago, Editorial Librotecnia, segunda edición, pp. 76-77);

Dicho en términos análogos por el Tribunal Constitucional de España ha señalado que el derecho a la defensa *“implica la posibilidad de un juicio contradictorio en el que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos”* (sentencia Rol N°137/2023, de 23 de octubre de 2023).

Por tanto, debido a lo anteriormente expuesto es que, de la mera subsunción de la norma legal impugnada debido al caso concreto respecto a los derechos constitucionalmente asegurados, aquella resulta contraria a la Constitución.

17°. Que, en el caso concreto de autos, es evidente que la aplicación del precepto impugnado en la gestión pendiente genera efectos contrarios a la Constitución, especialmente respecto a la garantía al debido proceso y el derecho a la defensa, pues la presunción de veracidad contenida en el artículo 125 de la LGPA *“atribuye a priori, sin siquiera el respaldo de una investigación administrativa previa, veracidad y efectividad a la denuncia efectuada por el funcionario fiscalizador respectivo, y “blinda” dicha denuncia con un valor probatorio de tal entidad, que rompe de entrada con la igualdad con que las partes -denunciante y denunciada- debieran acreditar y defender sus posturas en juicio. En efecto, la facultad de fiscalizar y denunciar con el fin de sancionar que tiene la Administración dentro de la esfera de sus atribuciones debe estar revestida de un contexto de justicia y racionalidad que se expresa necesariamente en la posibilidad de debatir, contar con los medios de defensa y de acreditación de los hechos, a fin de poder efectivamente desvirtuar las imputaciones realizadas”* (STC Rol N°10.756, c. 8°).

Así, estos ministros, concluimos que la aplicación del precepto impugnado en autos genera efectos que no son ni compatibles ni conformes con la Constitución. Lo mismo ha dicho esta Magistratura previamente, al señalar que *“[L]as posibilidades de defensa, por consiguiente, no pueden verse reducidas de antemano por la ley, como ocurre al negarse prácticamente al imputado la opción de levantar hipótesis o teorías alternativas del caso a las presentadas por el acusador”* (STC Rol N°6.437, c. 13°); y al explicar que el artículo 125 de la LGPA consagra *“una presunción legal adversa al encartado, que rige desde el inicio del proceso y que condiciona su prosecución, encaminándolo hacia la aplicación de*

una pena o sanción, restringe el derecho a defensa y coarta la obligación correlativa de los tribunales de brindar jurisdicción, esto es, de conocer y juzgar a cabalidad cada caso singular” (STC Rol N°8.696, c. 8°).

D. SOBRE LA FORMA EN QUE LA FRASE “DE 500 UNIDADES TRIBUTARIAS MENSUALES” DEL ARTÍCULO 5° DE LA LGPA VULNERA EL ARTÍCULO 19 N°3 DE LA CONSTITUCIÓN

18°. Que, el principio de proporcionalidad en su concepción clásica supone la prohibición de exceso de poder en la regulación legislativa, administrativa etc. Aquel principio se desprende ineludiblemente de múltiples disposiciones constitucionales, entre ellas, los artículos 6°, 7°, 19 N°2, N°3, N°7, N°20, N°22 y N°26. Específicamente respecto a la relación entre el principio de proporcionalidad y el artículo 19 N°2 y N°3, esta Magistratura ha dicho que este principio implica *“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, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad ante la ley (artículo 19, N°2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, N°3°). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s1518, 1584 y 2022”* (STC Rol N°2.658, c. 7°)

Por ende, este baremo de constitucionalidad de la ley, que está especialmente relacionado en su origen a las potestades de policía de la Administración; actuando este principio como una prohibición de exceso será la prueba de argumentación para la revisión judicial del precepto legal impugnado en autos.

19°. Que, es necesario revisar el contenido del precepto legal impugnado. De su lectura, es posible apreciar que la norma establece que la jibia sólo podrá ser extraída mediante el arte “potera o línea de mano”; prohibiendo su explotación con cualquier otro tipo de aparejo de pesca. Asimismo, el inciso tercero, del artículo 5° de la LGPA señala que quien infrinja lo señalado será sancionado con multa de 500 UTM y el comiso de las especies extraídas y sus productos derivados de ellas.

Por lo tanto, del análisis del precepto legal que se pretende inaplicar, podemos concluir que aquel establece la posibilidad de que se imponga una multa de suma fija; sin que se indique criterio alguno que incida en la determinación de la cuantía de la sanción, ya que bastaría con que el juez tenga por probada la comisión de la infracción para que tenga la obligación legal de aplicarla automáticamente. Así, el legislador ha prescindido de las variables o criterios que suelen utilizarse para graduar una sanción, como el daño causado por el infractor al medio ambiente, su intencionalidad, la gravedad de la infracción, el beneficio obtenido por el ilícito, entre otros.

Entendiendo el principio de proporcionalidad como una prohibición de exceso que rige a todos los poderes públicos, es posible concluir que la frase “*de 500 unidades tributarias mensuales*” contenida en el inciso tercero, del artículo 5° de la LGPA es contraria al principio de proporcionalidad, principalmente, por dos razones.

Primero, carece de criterios objetivos y verificables que permitan adecuar la cuantía de la multa que se impondrá a cada infractor, atendiendo a las particularidades de su caso concreto. Ya que la proporcionalidad como prohibición de exceso opera “*como un límite que se impone al legislador al momento de tipificar conductas punibles, determinar su sanción y establecer la autoridad que debe aplicarla (administrativa y judicial)*” (CORDERO QUINZACARA, Eduardo (2014): Derecho administrativo sancionador, bases y principios en el derecho chileno. Santiago, Thomson Reuters-La Ley, pp. 259-260)

Segundo, porque la norma legal impugnada supone una sanción que infringe “(...) *el principio de predeterminación normativa se integra también con el elemento de correspondencia entre la conducta ilícita tipificada y la sanción consiguiente, como se ha discurrido en las consideraciones precedentes. Si bien tal correspondencia puede dejar márgenes más o menos flexibles a la discrecionalidad judicial, en función de las características del caso concreto, le está vedado al legislador -so riesgo de vulnerar el principio de proporcionalidad en el sentido de delimitación de la potestad sancionadora- prescindir de todo criterio para la graduación o determinación del marco de la sanción a aplicar, sea en términos absolutos o de manera excesivamente amplia. (...) El esquema habitualmente utilizado se orienta a restringir la discrecionalidad del ente sancionador, a través de la incorporación de directrices que hacen obligatoria la ponderación de las circunstancias para la determinación de las correspondientes sanciones, en el caso concreto*” (c. 13°, STC Rol N°2.678).

E. EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO POR LA MULTA IMPUESTA POR EL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO SUPONE CONCILIAR LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS NO JERARQUIZARLOS EN EL CASO CONCRETO.

20°. Que, la legislación que regula la actividad pesquera debe ser interpretada de modo armónico con la protección del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales de forma sostenible no supone como *conditio sine qua non* restringir derechos fundamentales también protegidos por el ordenamiento constitucional. Así, en el caso de autos, una interpretación constitucional armónica supone que el derecho a defensa, el racional procedimiento y la armonización entre el derecho a la protección del medioambiente que constituye también un fin lícito del legislador, no implique



una regulación legal tal que en términos del caso concreto vulnere la Constitución causando indefensión al requirente de autos.

F. CONCLUSIONES

21°. Que, por todo lo expuesto precedentemente, para estos Ministros es ineludible concluir que, en el caso concreto, la aplicación de los preceptos impugnados no es ni conforme ni compatible con lo dispuesto en los numerales 2 y 3 del artículo 19 la Constitución.

Esto, por cuanto la aplicación de la frase "*La denuncia así formulada, constituirá presunción de haberse cometido la infracción*", contenida en el artículo 125, N°1, tercer párrafo de la LGPA, establece una presunción de veracidad que vulnera el derecho a la defensa de la requirente, consustancial al debido proceso reconocido en el artículo 19 N°3 de la Carta Fundamental, al tener por efectivo el hecho de haberse cometido la infracción que se le imputa a la denunciada, por el sólo hecho de que el acta de denuncia haya sido extendida cumpliendo con los requisitos legales.

Por su parte, la frase "*de 500 unidades tributarias mensuales*", contenida en el artículo 5°, inciso tercero, de la LGPA, vulnera el principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 19 N°2 y N°3 de la Constitución, al establecer una norma sancionadora sin que establezca criterios objetivos y suficientes para determinar que exista un verdadero equilibrio entre la infracción cometida y el castigo impuesto por ella.

Debido a lo anterior, estos ministros consideran que los preceptos impugnados en autos deben ser declarados inaplicables, y este requerimiento debe ser acogido.

Redactó la sentencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y la disidencia la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 15.528-24-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, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señora Alejandra Precht Rorris.

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



C1C968CB-4EB2-431A-89F0-33B947D12A48

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.