

### Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 8796-2020

Requerimiento inaplicabilidad respecto de los artículos 87; 142, inciso cuarto; 149, inciso primero; 150, incisos primero y cuarto; y 151 del D.L. N° 2.222, del año 1978, que establece la Ley de Navegación; y respecto del artículo 3°, letra i), inciso tercero, del D.F.L. N° 292, del año 1953, que establece la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR)

<b>Tribunal</b>	Tribunal Constitucional
<b>Rol</b>	8796-2020
<b>Fecha</b>	21 de enero de 2021
<b>Requirente</b>	Aguas Antofagasta S.A.
<b>Materia General</b>	Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad
<b>Materia Específica</b>	Se requiere la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de los art. 87, 142 inc. 4°, 149 inc. 1°, 150 inc. 1° y 4° y 151 del DL 2.222, de 1978; y, del art. 3° letra i) inc. 3° del DFL 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda, en el marco de un reclamo de ilegalidad ante el 2° Tribunal Ambiental, en contra de una Resolución de la DIRECTEMAR, que sancionó a Aguas Antofagasta S.A. por el derrame de aguas servidas no tratadas en el mar, frente a la Universidad de Antofagasta.
<b>Decisión</b>	Se rechaza el requerimiento
<b>Normativa</b>	Art. 7°, 19 n° 3, 63 y 64 de la Constitución Política; art. 87, 142 inc. 4°, 149 inc. 1°, 150 inc. 1° y 4° y 151 de la Ley de Navegación –DL 2.222, de 1978-; y, art. 3° letra i) inc. 3° de la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante –DFL 292, de 1953, del Ministerio de Hacienda-.
<b>Principales Argumentos</b>	<p>El voto de mayoría, de los Ministros GARCÍA PINO, ROMERO GUZMÁN, POZO SILVA, VÁSQUEZ MÁRQUEZ, SILVA GALLINATO y PICA FLORES, puede sintetizarse de la siguiente manera:</p> <p><i>Contexto del requerimiento.</i> Aguas Antofagasta S.A. interpone el presente requerimiento en el marco de una reclamación de ilegalidad ante el 2° Tribunal Ambiental –art. 17 n° 18 de la Ley 20.600- en contra de una Resolución de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) que la sancionó –fundado en las normas cuya declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad pretende (c. 2°)- por su responsabilidad como cesionario del derecho de explotación de la concesión sanitaria de la Región de Antofagasta, por el derrame en el mar de aguas servidas no tratadas, frente a la Universidad de Antofagasta (c. 1°).</p> <p><i>Alegaciones y desestimaciones.</i> La requirente sostiene que los preceptos que impugna atentan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al principio de legalidad y de reserva legal –art. 19 n° 3 inc. 7° y 8° de la Constitución Política (CPR)- y de proporcionalidad –art. 19 n° 2 y 3 inc. 6° y n° 26 de la CPR-, pues (i) carecen de criterios para determinar, objetiva y concretamente, el <i>quantum</i> de la multa a aplicar en el caso concreto y, en cambio, (ii) delegan tales aspectos a un reglamento, lo que configura una norma en blanco, pues no se prevé ningún criterio medular (c. 3°).</li> </ul> <p>El Tribunal Constitucional (TC) sostuvo que no existe infracción a la reserva legal, por cuanto los preceptos impugnados, que facultarían a la DIRECTEMAR a aplicar sanciones por infracciones a normas reglamentarias, en realidad contienen el núcleo central completo de la conducta que acarrea sanción. Luego, no hay contravención constitucional en que el reglamento gradúe la gravedad de la infracción y sus sanciones (c. 18°), pues es consecuencia del sistema de</p>



	<p>colaboración entre la ley y el reglamento. El sistema de dominio máximo legal permite una relación entre la ley y el reglamento que dependerá del grado de desarrollo de la primera, circunscribiendo el ámbito de la segunda (c. 19° y 20°).</p> <p>- Al principio de legalidad –art. 7° inc. 1° y 2° de la CPR-, a la prohibición de delegar potestad legislativa en materia de garantías constitucionales –art. 64 de la CPR- y al derecho al juez natural –art. 19 n° 3 y art. 76 inc. 1° de la CPR-, por cuanto (i) la DIRECTEMAR carece de competencia para imponer sanciones a terceros, sino que únicamente a su personal y (ii) porque quienes instruyen el procedimiento sumarial y aplican la sanción forman parte de la misma DIRECTEMAR, incurriendo en el ejercicio de prerrogativas jurisdiccionales (c. 12°).</p> <p>El TC sostiene que la alegación de que la DIRECTEMAR es incompetente para sancionar a particulares ajenos a la institución más allá de su potestad disciplinaria, importaría una infracción legal que corresponde solucionar a los jueces del fondo (c. 14°). Además, la alegación de haberse vulnerado el art. 64 de la CPR guarda relación con una norma preconstitucional, dejando sin sustento la objeción planteada (c. 15°). Por último, no es determinante pronunciarse sobre la reclamación de haberse lesionado el derecho al juez natural –así, STC 1245 c. 23°; 1203 c. 26°; 1221 c. 26°; 1229 c. 26°; 1183 c. 26°; 1184 c. 26°; 1205 c. 26° y 1233 c. 23°- (c. 16°).</p> <p>- Al principio de reserva legal –art. 19 n° 3 inc. 5° de la CPR- y las materias exclusivas de ley –art. 63 n° 18 de la CPR-, por cuanto los elementos estructurales o esenciales del procedimiento sancionador deben encontrarse en un precepto legal, lo que no ocurre en la especie (c. 3°).</p> <p>El TC sostuvo que el derecho fundamental a un procedimiento justo y racional no aplica sólo frente a los tribunales, sino que también de cara a los órganos administrativos, especialmente cuando el individuo se ve expuesto a la aplicación de actos desfavorables –así, STC 1518 c. 6° y 23° y STC 2264 c. 33°- (c. 6° y 7°). En este sentido, en base al art. 19 n° 3 inc. 1° y 2° de la CPR, el TC ha hecho exigible al legislador dictar normas que garanticen el derecho de defensa antes que la autoridad administrativa aplique una eventual sanción a los afectados –así, STC 376 c. 29°, 30°, 34° y 35° y STC 389 c. 29°, 33° y 34°- (c. 8°). Empero, el mismo TC también ha resuelto que la delegación de potestad sancionadora a órganos administrativos sin contemplar un procedimiento especial, se salva si la autoridad instruye una investigación que cumpla las exigencias básicas de un debido proceso –STC 481- (c. 9°). Esto es lo que se verifica en el caso concreto (c. 10° y 11°).</p>
<p><b>Comentarios generales voto de minoría</b></p>	<p>El voto de disidencia de los Ministros BRAHM BARRIL, ARÓSTICA MALDONADO, LETELIER AGUILAR y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ orbita, en lo medular, en relación a las siguientes instituciones:</p> <p>- <i>Debido Proceso y Reserva Legal</i>. La garantía del debido proceso alcanza la actuación de los órganos administrativos en el ejercicio de sus actividades sancionatorias (c. 2° y 3°). En este sentido, las normas requeridas de inaplicabilidad consagran el procedimiento sancionador en un reglamento, lo que hace pertinente ahondar en la reserva legal en relación a los derechos fundamentales que, en el caso concreto, alcanza la garantía del debido proceso (c. 7°). Al respecto, sostienen que: (i) una colaboración reglamentaria armoniosa con la CPR no comprende atribuir competencia sancionadora a la Administración ni tampoco la determinación de las sanciones aplicables (c. 7°) pues ello, según el art. 63 n° 18, requiere ser regulado legalmente (c. 8°); (ii) si bien puede comprenderse que, atendido el periodo excepcional en que se dictó la ley de navegación, se entregaran las reglas del procedimiento administrativo a un reglamento, un reglamento no puede contener reglas racionales y justas en materia de procedimiento e investigación, pues rige la obligación constitucional al legislador de consagrarlas (c. 4°); (iii) el dominio</p>



	<p>máximo legal imposibilita absolutamente que las garantías constitucionales sean reguladas a través de reglamentos (c. 5°); y, (iv) el estatuto legal de los preceptos objetados es anterior a la vigencia de la Constitución (c. 2°) por lo que, si bien podría ser tolerable su conformidad con la CPR –como lo sostiene el voto de mayoría-, la reserva de ley sobre derechos fundamentales hace insalvable que tal procedimiento se le conforme (c. 6°); y</p> <p>- <i>Principio de Proporcionalidad</i>. La sanción administrativa aplicada debe estar equilibrada a la entidad de la conducta que se castiga, acorde con parámetros objetivos que supriman cualquier vestigio de excesividad (c. 11° y 12°), lo que no acontece en el caso concreto, al tratarse de una fundamentación meramente formal la que consta en el acto sancionador (c. 13°).</p>
--	--

Por Andrés Vergara Soto  
Ayudante Cátedra Derecho Público